

Robert, Bénédicte. (2007). *De l'apprentissage au changement. Les politiques scolaires de compensation en France et aux Etats-Unis (1965-2006)*. Thèse de doctorat de science politique, sous la direction de A. van Zanten, Sciences Po, Paris (mention Très honorable avec félicitations).

Jury composé de :

- M. Bernard Genton, Professeur des universités (Université Strasbourg II, rapporteur)
- M. Pierre Lascoumes, Directeur de recherche (CNRS-CEVIPOF, président)
- Mme Françoise Lorcerie, Directrice de recherche (CNRS-IREMAM, rapporteure)
- M. Christian Maroy, Professeur (Université Catholique de Louvain, examinateur)
- Mme Agnès van Zanten, Directrice de recherche (CNRS-OSC, directrice).

Résumé de la thèse

La forme contemporaine des systèmes éducatifs des pays occidentaux remonte au XIX^{ème} siècle. Ces systèmes éducatifs sont régis par un ensemble de règles, formelles ou informelles, qui influencent les pratiques et les façons de penser des acteurs. Compte tenu de cet environnement fortement institutionnalisé, le politique peut-il changer l'enseignement ?

Pour proposer des éléments de réponse à cette question à partir de contextes politiques et institutionnels différents, nous avons pris le cas de la politique d'éducation prioritaire en France et aux Etats-Unis (politique « Title I »). Ces politiques se caractérisent par un objectif politique nouveau, l'équité, ainsi que par une même théorie de l'action reposant sur la mobilisation des acteurs de la mise en œuvre. La dimension politique de l'équité est à l'origine de la caractérisation de ces politiques comme politiques de « discrimination positive » ou encore de « compensation ». Ces termes recouvrent une volonté de correction des inégalités sociales, et non simplement de justice méritocratique. Ces politiques visent l'égalité des acquis dans les compétences jugées essentielles, à la différence du principe d'égalité des chances selon lequel les élèves peuvent avoir des résultats inégaux s'ils sont proportionnels à leurs aptitudes de départ. Cet objectif politique est la principale dimension de réforme des politiques de compensation.

Ces politiques, et les contextes dans lesquels nous les étudions, ont également en commun de privilégier une conception de la mise en œuvre comme phase de décision. Aux Etats-Unis, l'attachement au contrôle local de l'éducation explique que les principales décisions soient prises par les districts scolaires. En France, le projet d'Alain Savary à travers la création des « zones d'éducation prioritaire », poursuivi par la mise en place de « conseils de zone », était de démocratiser la décision éducative afin de l'adapter aux besoins locaux. Ces éléments, ajoutés à la très forte institutionnalisation des systèmes éducatifs évoquée précédemment, nous ont incité, dans la lignée des travaux de Michaël Lisky (1980), à analyser des configurations d' « école compensatrice » dans lesquelles les enseignants, chefs d'établissement, personnes ressources, assistantes sociales, infirmières scolaires, inspecteurs mais aussi chargés de mission de la politique, parents, membres d'association et élus locaux s'approprient ces politiques scolaires de compensation.

Nous avons analysé ces processus d'appropriation à partir du postulat de « rationalité limitée » (Simon, 1957) repris par les travaux de néo-institutionnalisme sociologique (Powell & DiMaggio, 1991). Selon ces travaux, les acteurs agissent en fonction d'un « répertoire d'action » établi à partir des règles institutionnalisées, et cela dans le but, non pas de maximiser leur bien-être, mais de se construire une identité socialement acceptée.

Données de la recherche

Les données empiriques de notre recherche proviennent essentiellement d'entretiens compréhensifs réalisés avec des acteurs représentatifs dans quatre villes françaises et américaines

(Roubaix, Fontenay-sous-Bois, Chicago, Boston) contrastées du point de vue de l'activisme municipal en matière éducative, et dans huit établissements contrastés du point de vue des résultats scolaires. Les entretiens sont d'une trentaine par site d'enquête. Nous n'avons pas observé de classe, ce qui aurait nécessité des connaissances précises en didactique. Il nous a semblé que même si le discours des acteurs sur leurs pratiques pouvait être en léger décalage avec ces pratiques, les recouvrements ou au contraire les décalages entre les divers entretiens finissent par annuler les éléments les plus inexacts (Becker, 1996). Enfin, nous avons observé des réunions impliquant certains acteurs interviewés. Nous avons également eu recours à de nombreux articles de la presse locale et spécialisée en France et aux Etats-Unis.

De l'apprentissage social...

Nous avons analysé l'ouverture du répertoire d'action des acteurs comme un processus d'apprentissage. Dans la littérature de science politique, le terme d'apprentissage renvoie à des significations différentes (Bennett & Howlett, 1992). Nous avons eu recours dans un premier temps au concept d'« apprentissage social » : les pratiques mais aussi les valeurs d'un grand nombre d'acteurs sont modifiées du fait d'une réflexion sur les pratiques passées à la lumière d'éléments propres à la réforme. Nous nous sommes donc intéressée à la façon dont les acteurs ont intériorisé le principe de justice corrective et l'ont traduit dans leurs pratiques.

La principale conclusion de notre recherche comparée est que l'on observe, à partir du concept d'apprentissage social, dans les deux pays, deux phases assez distinctes des politiques de compensation. Cette observation rejoint les analyses d'autres chercheurs européens (Maroy, 2006) concernant l'évolution des modes de régulation des systèmes éducatifs, et l'apparition de dispositifs relevant du « new public management ». Pendant la première phase, on n'observe peu de changements du fait principalement d'une perspective « déficitariste » portée par les enseignants sur les élèves en difficulté scolaire issus de milieux défavorisés : l'intériorisation des principes de justice corrective des politiques de compensation s'est traduite par un travail sur les familles, plutôt que sur les acteurs du système éducatif. Depuis 2002 aux Etats-Unis, on observe un recul progressif de ce type de perspective, et un plus grand volontarisme de la puissance publique. La loi fédérale *No Child Left Behind* a considérablement contribué au développement de l'évaluation dans le système éducatif, ainsi qu'à la mise en œuvre de sanctions collectives en cas d'échec des élèves défavorisés. Ces pratiques sont encore largement minoritaires en France, mais n'y sont pas moins absentes.

... à l'apprentissage politique

Si la comparaison diachronique appréhendée à travers le concept d'apprentissage social fait ressortir une évolution progressive dans les deux pays de l'école compensatrice, la comparaison géographique met en avant un contraste dans le chemin suivi par le processus décisionnel des politiques de compensation. Ce chemin peut s'appréhender dans un premier temps à travers le concept d'apprentissage politique. L'apprentissage politique traduit une autonomie relative de l'Etat face aux pressions extérieures et aux facteurs exogènes, mais inclut dans son analyse de la situation à *t-1* l'impact perçu de la politique, selon une circularité de l'action publique (Muller & Surel, 1998).

Nous avons analysé ces processus d'apprentissage essentiellement à partir de la production écrite des acteurs décisionnels (textes législatifs et réglementaires, discours retranscrits) en nous interrogeant sur la façon dont l'évolution des politiques de compensation pouvait refléter les changements observés dans « l'école compensatrice ». Notre thèse comporte l'analyse de plusieurs moments décisionnels : l'élaboration et le vote de la loi américaine, l'adoption d'une réglementation comptable de la subvention fédérale, de mécanismes de contractualisation entre tous les niveaux d'action publique éducative, la fusion de la politique Title I avec la réforme des standards, la publication de la circulaire de juillet 1981 sur l'éducation prioritaire, la création de « professionnels » de l'éducation prioritaire (coordonnateur, responsable de zone) et d'une indemnité financière pour tous les personnels (ISS), la « rationalisation » de la carte de l'éducation prioritaire, l'adoption de contractualisation (« contrats de réussite ») ainsi que des « 1000 professeurs référents ».

Toutes ces décisions ne représentent pas des degrés de changement identiques, pour reprendre le cadre d'analyse de Peter Hall (1993). Cela justifie le titre de la thèse : « de l'apprentissage au changement ». On observe qu'une réorientation radicale comme la fusion de Title I avec la réforme des standards ne s'explique pas uniquement par des processus d'apprentissage, mais surtout par un changement de coalition d'acteurs, des éducateurs et fonctionnaires du système

éducatif aux chefs d'entreprise et membres de l'exécutif des Etats et de Washington (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Comme le montre notre recherche, ce type d'élargissement du processus décisionnel est inexistant en France.

Le recours aux instruments d'action publique

Pour mieux comprendre ces phénomènes d'apprentissage social et politique, et surtout leur articulation, le concept d'instrument d'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2004) nous a paru central. En effet, l'évolution observée en terme d'apprentissage social peut être analysée comme le passage d'un instrument financier, structurant les relations entre l'Etat et les destinataires de l'action publique à la fois sur le plan technique et social, à l'instrument de l'*accountability*, soit la responsabilisation financière, politique et pédagogique des acteurs du système éducatif. Plus précisément, cette évolution peut s'appréhender à travers l'identification de trois « techniques » sur lesquelles s'appuie l'instrument : le contrat (contrat de réussite, *whole-school improvement plan*), l'évaluation standardisée des élèves (évaluations CE2-6^{ème}, *Illinois Test of Basic Skills*, *Massachusetts Comprehensive Assessment System*), et les « personnes ressources » (*coach*). Notre travail retrace l'introduction de ces différentes techniques au sein des politiques de compensation.

C'est dans ce contexte que se situe notre discussion de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) dont l'importance dans le paysage éducatif français est selon nous amenée à croître. Son application à l'éducation prioritaire n'est pas sans évoquer le cas américain. Ce parallélisme met en valeur le fait que des dispositifs apparemment comparables peuvent résulter de processus très différents : changement de coalitions d'acteurs et changement idéologique d'acteurs politiques (du parti républicain sous l'impulsion de George Bush) aux Etats-Unis, mise au premier plan d'acteurs auparavant périphériques dans le cas français (ministère des Finances), mais néanmoins déjà intégrés au système éducatif. En creusant l'apparente comparabilité des dispositifs français et américain au fur et à mesure de leur mise en œuvre, ces divergences pourraient devenir beaucoup plus significatives.

Notre travail de politiques publiques comparées prenant appui sur le concept d'apprentissage renvoie à des questions plus larges de la science politique, telles que l'équilibre des pouvoirs entre niveaux d'action publique, entre exécutif et législatif, ainsi qu'entre autorités élues et non élues. L'approche comparée témoigne également du pluralisme du mode de décision publique aux Etats-Unis contrastant avec le processus français plus élitiste.

Références citées :

- Becker, Howard S. (1996). The Epistemology of Qualitative Research. In R. Jessor, A. Colby & R. A. Schweder (dir.), *Essays on Ethnography and Human Development: context and meaning in social inquiry* (pp. 53-71). Chicago: University of Chicago Press.
- Bennett, Colin J., & Howlett, Michael. (1992). The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25 (3), 275-294.
- Hall, Peter A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- Lascoumes, Pierre, & Le Galès, Patrick (dir.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Lipsky, Michael. (1980). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maroy, Christian. (2006). *Ecole, régulation et marché; Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: Presses universitaires de France.
- Muller, Pierre, & Surel, Yves. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Powell, Walter W., & DiMaggio, Paul. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sabatier, Paul A., & Jenkins-Smith, Hank C. (1993). *Policy change and learning : an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Simon, Herbert Alexander. (1957). *Administrative behavior; a study of decision-making processes in administrative organization* (2e éd.). New York: Macmillan.