

COMMENT RÉFORMER LE MAMMOUTH

L'Éducation nationale passe pour une institution particulièrement rétive à la réforme¹. C'est sans doute ce trait qui explique l'utilisation, à son propos, par un de ses anciens ministres, d'une métaphore appelée à faire florès: en parlant de «mammouth», on suggère sans doute l'image d'un animal qui, faute de s'être adapté à l'évolution, a fini par disparaître. On évoque aussi une idée de taille qui sied particulièrement à une institution à laquelle on n'égalait que deux autres organisations, l'armée Rouge et la General Motors. 19

Dans le même temps, l'anecdote est particulièrement révélatrice d'une autre caractéristique de l'Éducation nationale. Car plus personne ne sait exactement à quoi s'appliquait l'expression. Il semble bien qu'en dénonçant le «mammouth», Claude Allègre visait avant tout l'administration centrale, à la réforme de laquelle il avait déjà accordé une sollicitude particulière lorsqu'il était conseiller spécial auprès de Lionel Jospin, puisqu'il avait déjà procédé à l'époque à trois réorganisations successives des structures chargées de l'enseignement supérieur. Si tel était le cas, l'ambition a été atteinte. Les effectifs de la «Centrale» ont fondu de plus de 20%, les missions ont été redéfinies et la part des compétences déconcentrées, en particulier en matière de gestion de personnel, a été largement développée.

Le message a cependant été reçu de façon toute différente par les usagers et l'opinion publique. Pour eux, l'expression ne pouvait, pour les raisons sus-évoquées, ne s'appliquer qu'à l'ensemble de l'Éducation nationale, pas à une seule de ses parties. On rencontre ici un des

1. Voir André Legrand, «L'Éducation nationale, une institution rétive à la réforme», *Politiques et Management public*, vol. 23, n° 1, mars 2005, p. 159.

premiers aspects de la question de la « réforme » : la difficulté de la communication et les biais qui s'introduisent dans la diffusion de messages trop souvent sommaires, réducteurs et déformés par les récepteurs.

20 L'une des meilleures illustrations de cette difficulté s'est trouvée dans l'une des réformes majeures du système éducatif des dernières décennies. Annoncer la volonté de porter 80 % d'une classe d'âge « au niveau du baccalauréat » constituait une rupture importante par rapport à la politique suivie jusqu'alors, et son annonce constituait un choc sur l'administration et l'opinion publique. Comme le soulignait Antoine Prost, il y avait une demande de scolarisation insatisfaite : « Dans le département du Loiret, par exemple, environ 1 300 élèves orientés vers la seconde à la rentrée de 1984 avaient été refusés, faute de place. Les fonctionnaires du ministère ignoraient probablement de tels faits ². » Les ruptures provoquées dans le système par ce changement de politique sont majeures. « L'Éducation nationale est entrée dans une phase de changement majeur... Il faudra désormais y regarder de plus près avant de décréter qu'elle est incapable de changement ³. »

À regarder les résultats, force aux observateurs les moins avertis est de reconnaître que les objectifs poursuivis ont été atteints. Le taux d'élèves scolarisés en lycée a crû de façon considérable et n'a plus rien à voir avec ce qu'il était en 1980. L'Éducation nationale a su prendre un virage à 180 degrés et, malgré toutes les prévisions catastrophiques, gérer les conséquences qui en résultaient : les baccalauréats successifs ont eu lieu, alors qu'ils concernaient des chiffres d'élèves qu'on jugeait, quelques années auparavant, impossibles à traiter sans difficultés insurmontables. Les rentrées successives ont été, comme on dit dans le jargon administratif, « techniquement réussies » et l'administration et les enseignants ont tenu bon.

Jugement confirmé par d'autres bons observateurs du système. Comme le notaient Claude Lelièvre et Christian Nique, l'école a connu une évolution considérable et rapide sous la Cinquième République. La durée moyenne de scolarisation, de neuf ans en 1958, atteint presque quinze ans en 1995. « Actuellement, plus de 80 % des jeunes sont encore scolarisés à dix-huit ans, et la moitié à vingt ans, ce qui est dix fois plus qu'au début de la Cinquième République. Et dans la même période, les effectifs des enseignements supérieurs ont été multi-

2. Antoine Prost, *Éducation, Société et Politiques*, Seuil, 1992, p. 191-192.

3. *Ibid.*, p. 204.

pliés par cinq. Cette accélération sans précédent s'est accompagnée de constructions de locaux adaptés aux nouveaux besoins, de modifications des structures pédagogiques, de redéfinitions des programmes scolaires, d'évolutions des méthodes pédagogiques⁴. » En d'autres termes, pour reprendre un mot d'Antoine Prost, l'inertie de l'école est « une image fausse⁵ ».

Pourquoi donc, dans ces conditions, la persistance et l'accélération du discours sur l'échec des réformes ? Pour des raisons tenant à la difficulté intrinsèque de la réforme dans le domaine de l'Éducation nationale, liées d'une part à la formulation des objectifs, d'autre part à leur perception par les acteurs ; et aux insuffisances dans sa mise en œuvre.

LA DIFFICULTÉ DE FORMULER LES OBJECTIFS

21

Dans le cadre de la politique des 80 %, l'écart était patent entre les intentions des promoteurs de l'évolution et leur compréhension par les récepteurs. L'objectif était flou en lui-même et frappé d'une double ambiguïté : la notion de « niveau », dans laquelle il importe de remarquer l'emploi constant du singulier, nécessitait des explications compliquées qui venaient contredire la volonté de résumer la politique en termes chocs, simplifiés à l'extrême. 80 % « au niveau du bac » fut donc rapidement résumé comme signifiant 80 % de bacheliers par une opinion publique qui, voyant patiner la progression des diplômés à partir du milieu des années 1990, interpréta ce fait comme une forme d'impossibilité d'atteindre au résultat visé. Le terme de « baccalauréat » était aussi sujet à caution : la prégnance des hiérarchies scolaires a amené les familles à comprendre le mot de manière uniforme, en privilégiant dans cette interprétation la vision la plus traditionnelle. « Les parents [...] ne s'encombrèrent pas de nuances... : tout le monde comprit qu'il s'agissait de viser "le" baccalauréat et non un éventuel baccalauréat professionnel. La politique volontariste de développement des formations technologiques et professionnelles suscita ainsi une vigoureuse demande sociale d'enseignement général⁶. »

La première difficulté d'une réforme, dont la résolution constitue cependant la condition première de sa réussite, réside donc dans la

4. Claude Lelièvre et Christian Nique, *L'École des présidents*, Odile Jacob, 1995, p. 14.

5. *L'Économiste*, 18 février 1994.

6. Antoine Prost, *Éducation, Société et Politiques*, Seuil, 1992, p. 192.

formulation des objectifs. La logique manichéenne de la communication moderne, qui n'admet que le oui ou le non, le tout ou rien, et ne cherche aucune solution intermédiaire, aucune coexistence des concepts et des pratiques, ne favorise ni la conduite raisonnée d'évolutions nécessairement complexes et, compte tenu de la taille de l'organisation concernée, en partie contradictoires, ni la perception de ces évolutions. Comme le notait Claude Thélot, en prenant l'exemple de la loi d'orientation de 1989, les objectifs sont souvent « énoncés dans des termes trop généraux pour servir de guide opérationnel à une démarche d'évaluation ⁷ ». Pour faciliter le consensus, ils ne sont généralement pas hiérarchisés, « car les clivages et les oppositions se manifestent quand on veut les hiérarchiser, les pondérer ⁸ ». De ce fait, leur perception, comme les conditions de leur mise en œuvre conduit souvent à rendre antagonistes des impératifs qui devraient être complémentaires.

La politique dite des 80 % en offrait précisément un excellent exemple. J'ai été de ceux qui ont toujours défendu la thèse que la volonté de la mettre en œuvre n'impliquait pas un désintérêt à l'égard des 20 % restants, mais qu'elle supposait au contraire, pour éviter la mise en place d'une société duale, une attention particulière au sort de ces derniers. « La politique des 80 % eût dû être le mystère de la Sainte Trinité : trois politiques en une, le tout formant l'unité consubstantielle : élever le niveau de qualification de tous, moderniser les formations les plus basses pour les adapter aux conditions actuelles de l'économie et éradiquer les sorties sans diplôme et sans qualification constituaient trois exigences inséparables. Or, dans l'attention soutenue qu'ils attachèrent au développement du baccalauréat, nombre d'acteurs oublièrent le reste de la politique ⁹. »

Les politiques éducatives sont complexes. Cela rend difficile leur expression en termes simples et accessibles. Comme le note Henriette van Zantem ¹⁰, l'État apparaît souvent incapable d'établir des priorités claires, faute de consensus social sur les finalités du système éducatif. Ce qu'on attend de lui est donc davantage le compromis entre des impératifs contradictoires ne s'adressant pas aux mêmes catégories de population qu'une politique univoque privilégiant un impératif privi-

7. Claude Thélot, *L'Évaluation du système éducatif*, Nathan, 1993, p. 12.

8. *Ibid.*, p. 13.

9. André Legrand, *Le Système E*, Denoël, 1994, p. 29-30.

10. Henriette van Zantem, *Les Politiques d'éducation*, PUF, « Que sais-je ? », 2004, p. 116.

légié. L'obscurité est d'ailleurs entretenue par un discours politique qui gomme à plaisir, depuis quelques décennies, les éléments d'une relative continuité de la politique éducative, pour se glorifier des changements que chaque ministre est censé apporter, et qui n'aide guère les parties concernées à privilégier le structurel sur le conjoncturel.

Cette difficulté intrinsèque ne facilite pas sa communication, y compris avec ceux qui sont chargés de mettre sa politique en œuvre en son nom, d'autant que ceux-ci constituent une organisation lourde, traversée de courants contradictoires. L'administration centrale est plurielle et segmentée et la coordination en son sein n'est pas une tâche évidente : où est la coordination entre les politiques d'orientation impulsées par la Direction de l'enseignement scolaire – à supposer qu'elles existent encore ! – et la gestion de l'enseignement supérieur ? L'Éducation nationale constitue aussi une organisation taylorisée, caractérisée par la longueur de la chaîne hiérarchique – administration centrale, niveau académique, niveau départemental, niveau de l'établissement, auxquels se rajoute, s'agissant de l'enseignement primaire, la circonscription de l'inspecteur de l'Éducation nationale – et où une sorte de loi d'airain amène souvent les échelons intermédiaires à déformer, à coups d'approximations de plus en plus rudimentaires, les affirmations du sommet et à leur enlever toute souplesse.

23

LA NON-PRISE EN COMPTE DU RÔLE DES ACTEURS

La première faiblesse de l'Éducation nationale réside donc dans cette difficulté de communication entre le ministre et sa base. Mais il s'en ajoute une seconde. Dans la tradition française, la réforme de la scolarité était avant tout le fait d'influences personnelles. Comme l'ont montré Claude Lelièvre et Christian Nique, « l'action personnelle – des présidents de la Cinquième République – [...] a été beaucoup plus importante qu'on ne le croit communément. Ils ont, tous, accordé une très grande attention aux questions scolaires ; et ils ont tous pesé – effectivement et personnellement – sur l'évolution de l'école en France, chacun avec son style propre¹¹ ». Le témoignage de Jacques Narbonne¹², qui fut son conseiller, a prouvé l'importance de l'action et du rôle du général de Gaulle dans une évolution qui, pour reprendre le

11. Claude Lelièvre et Christian Nique, *L'École obligatoire pour quoi faire ?*, Retz, 2004.

12. Jacques Narbonne, *De Gaulle et l'Éducation : une rencontre manquée*, Denoël, 1994.

mot d'Antoine Prost, nous a légué la loi Debré, la décision de réaliser le collège pour tous et la loi d'orientation d'Edgar Faure¹³, les trois piliers majeurs de l'organisation actuelle. Et le rôle personnel de Valéry Giscard d'Estaing, dans l'élaboration de la loi dite Haby¹⁴, est tout aussi évident.

24 *Ce modus operandi*, fondé sur l'intervention d'un *deus ex machina* a sans doute fonctionné dans le passé. On peut même penser, s'agissant par exemple des décisions des années 1959 et 1960, qu'il a constitué le seul moyen de mettre fin à des situations de blocage dont les discussions de la fin de la Quatrième République avaient donné l'illustration. Il est aujourd'hui largement remis en cause et chacun s'accorde à dénoncer l'illusion selon laquelle la clé de la situation résiderait dans un processus de réforme confiant à un individu éclairé le soin de répondre à une diversité de situations¹⁵ par une solution miracle, s'appliquant à tous et partout. Pour avoir voulu régler dans un texte unique l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, la loi Savary de 1984 s'est vue contrainte de multiplier le recours à la dérogation, qui en rend la lecture parfois difficile.

Mais cela néglige surtout une vérité d'évidence, clairement rappelée par Bernard Charlot et Jacky Beillerot: si c'est l'État qui fixe les objectifs, « ce n'est pas lui qui est présent dans les salles de classe [...] : la mise en œuvre de la politique arrêtée par l'État passe par des agents qui, eux, ne sont pas totalement maîtrisables [...] Un "agent d'exécution" ne peut atteindre les objectifs qu'on lui a fixés que s'il prend des libertés avec ce qu'on lui a prescrit de faire [...] [ce qui] exige un travail de réinterprétation de la tâche [...] [qui] ouvre un espace qu'investissent des logiques autres que celles du prescripteur, logiques d'institution, d'établissement, de corps professionnels, logique des carrières, des idéologies, des intérêts personnels, etc. [...] »¹⁶.

Les établissements sont en outre impliqués dans un tissu de plus en plus complexe. La décentralisation a d'une certaine manière émietté les

13. « De Gaulle en son siècle: moderniser la France », *Actes du Colloque de l'Institut Charles de Gaulle*, Plon/La Documentation française, 1990, p. 639.

14. Claude Lelièvre et Christian Nique rappellent qu'il a « participé de façon directe – plume à la main – à l'élaboration et à la rédaction aussi bien du dispositif initial que du projet de loi », *op. cit.*, p. 191.

15. Par exemple, « l'énorme diversité d'origines familiales, de passés scolaires, de comportements à l'égard de l'école, du travail et de l'avenir », mise en exergue par Christian Baudelot et Roger Establet, *Le niveau monte*, Seuil, 1989, p. 132.

16. Bernard Charlot et Jacky Beillerot, *La Construction des politiques d'éducation et de formation*, PUF, 1995, p. 16.

politiques éducatives; elle aurait dû limiter l'arrogance de l'État, contraint de reconnaître qu'une partie croissante du système placé sous son autorité lui échappe. Il reste cependant de fortes contradictions non résolues en la matière: la « découverte » du local dans les années 1970 n'a sans doute pas eu sur les comportements de l'administration centrale les incidences qu'elle impliquait et, malgré le développement de la notion de projet, la mise en évidence du territoire n'a pas entraîné d'évolution significative de ses modes de fonctionnement.

C'est sûrement dans cette indifférence au rôle des acteurs que réside en grande partie l'explication d'un certain nombre d'échecs. Et cela vaut même pour l'action des échelons soumis au contrôle hiérarchique direct de l'administration centrale. Comme le soulignait l'Inspection générale de l'Éducation nationale, on ne peut pas parler de pilotage « quand tout se passe comme si l'échelon central estimait avoir rempli sa mission lorsqu'il a produit un texte¹⁷ ». Les exemples de cette indifférence sont multiples. Les politiques rectorales concernant la suppression des sections de CAP, entre 1986 et 1989, ont été marquées au coin de la plus grande hétérogénéité, sans raisons réellement objectives¹⁸. Dans son rapport de 1994, l'Inspection générale montrait que les textes ministériels concernant la disparition du palier d'orientation de fin de 5^e ont été interprétés de façons différentes selon les académies. Et elle indiquait que ces différences ne tenaient en rien aux caractéristiques des académies, « puisque les positions les plus extrêmes de l'échantillon observé se trouvaient dans deux académies qui ont la même tradition, le même passé, la même culture [...] ».

Le ministère de l'Éducation nationale éprouve donc une certaine difficulté à admettre l'autonomie des acteurs locaux, comme le montre encore l'actualité la plus récente. La loi Fillon affirme le principe de la liberté pédagogique des enseignants, et, même si elle n'en apporte pas une définition précise, il est clair qu'il ne peut s'appliquer qu'aux méthodes utilisées par eux. Comment concilier cette affirmation avec le raidissement quasi concomitant d'un ministre sur les méthodes d'apprentissage de la lecture et une exigence d'uniformité qui rappelle bien des périodes révolues ?

17. Extrait du rapport 1994, repris dans *Le Collège. Sept ans d'observations et d'analyses*, Hachette/CNDP, 1997, p. 219.

18. André Legrand, *Le Système E*, *op. cit.*, p. 40 s.

UNE GESTION MOINS AMBIGUË

Ce qui pose problème dans cette direction ministérielle à prétention hégémonique, c'est sa mise au service d'une doctrine souvent floue. Les incertitudes règnent au plus haut degré de l'État. Le témoignage de Jacques Narbonne souligne l'acuité des conflits entre le président de la République et le Premier ministre à l'occasion des choix cruciaux auxquels la réforme du système éducatif confrontait le pouvoir politique au début des années 1960, et les retards que cela a entraînés pour la prise des décisions essentielles. Claude Lelièvre et Christian Nique attestent aussi des décalages qui séparaient la vision politique de Valéry Giscard d'Estaing et celle des acteurs de l'Éducation nationale au moment des décisions sur le collège unique¹⁹. Là où la difficulté des problèmes plaiderait en faveur d'un discours modeste, se fondant sur un principe d'évolution plus que de rupture, on entend des déclarations trompettant de vigoureux coups de barre, qui n'ont d'autre effet que de renforcer le scepticisme généralisé sur les vertus de l'action collective.

Mais c'est la pérennité de la vision hégélienne de l'État dans le domaine de l'éducation qui donne corps à cette croyance dans la réforme centralisée: vision, comme nous le rappelle Henriette van Zantem²⁰, incarnée en France dans la figure de l'État républicain, «concevant son action comme transcendant les intérêts publics multiples de la société civile [...] [et qui] dote [...] [cet État] d'une capacité quasi magique à construire l'universel et à affirmer l'intérêt général». Vision très idéologique, mais qui continue d'inspirer bien des esprits d'origines politiques très diverses, comme le montre le succès d'une pétition lancée sur Internet à l'automne 2006, qui réclame le retour à la distance entre l'école et son environnement social immédiat et voit dans sa fermeture la condition véritable de son ouverture.

Elle n'est pourtant plus la doctrine officielle: la définition des stratégies ministérielles de réforme²¹ s'inspire davantage d'une approche en termes de politiques publiques, qui se situe à son opposé et «conduit à

19. «Le ministre de l'Éducation apparaît bien solitaire: conspué par les lycéens et les collégiens, critiqué par la plupart des organisations d'enseignants – y compris par les conservateurs –, il est appuyé seulement du bout des lèvres par les partis de la majorité», *op. cit.*, p. 189.

20. Henriette van Zantem, *Les Politiques d'éducation*, *op. cit.*, p. 29-30.

21. Document adressé au Premier ministre dans le cadre de la mise en place de la LOLF et présenté au comité technique paritaire ministériel le 27 octobre 2003 (dact.), Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation et de la Recherche.

reconsidérer les rapports entre l'État et la société civile moins sous l'angle d'une dichotomie radicale que sous celui d'une continuité nécessaire [...] [faisant] du politique non plus le lieu de préservation d'une unité improbable mais celui au sein duquel s'institutionnalisent et se régulent les conflits²²». À en croire les documents officiels, définition d'objectifs dans le cadre de démarches de contractualisation, pilotage par indicateurs de performances, évaluation sont les piliers de ces stratégies.

Le problème vient du décalage entre la pratique et le discours; s'agissant en particulier de l'Éducation nationale, le système français n'arrive pas à choisir entre les deux systèmes opposés: malgré ses références constantes à la souplesse, il reste très attaché à la conception traditionnelle de l'État. J'ai mis en évidence le refus du choix dans un domaine particulier, celui du droit applicable à l'éducation, et souligné la contradiction permanente qui règne entre la volonté politique d'ouverture de l'école et la pratique de fermeture de l'école; ou le rapport de tension, quasi schizophrénique, entre la volonté de développer les principes de la « démocratie » au sein de l'institution Éducation nationale et la réalité d'un fonctionnement de l'établissement et de la classe qui reste fortement marqué par le principe « républicain » d'autorité²³.

De façon générale, l'administration a de la peine à renoncer à sa position traditionnelle; elle s'est mal adaptée au contexte nouveau, caractérisé par l'importance des procédures de dialogue et de concertation. Alors que l'idée de diversité est au cœur de la décentralisation ou de la déconcentration, elle peine à en admettre la légitimité. D'où ses oscillations permanentes, à tous les échelons de la hiérarchie, entre deux attitudes extrêmes: la crispation sur un pouvoir de décision souverain, même si elle l'affuble de l'apparence d'une discussion préalable²⁴, ou la tentation du renoncement à toute intervention, en se laissant guider au fil de l'eau, et en renonçant à toute emprise sur les choses: attitude qui favorise les fréquents écarts constatés entre la générosité des principes affirmés et la réalité moins glorieuse des pratiques mises en œuvre.

22. Henriette van Zantem, *op. cit.*

23. André Legrand, *L'École dans son droit*, Michel Houdiard, 2005, p. 123.

24. Voir le témoignage de Jacques Lesourne à propos de la construction des programmes d'économie: « Système éducatif et management », in *Administration et Éducation*, n° 59, 1993, p. 11, exprimant son malaise devant les modes de consultation mis en place et opposant l'efficacité de la réforme qui viendrait « d'en bas » par rapport à celle venant « de quelques individus, nommés par la toute-puissance du ministre ».

C'est donc dans la définition d'un nouveau mode d'intervention de l'État central que réside la première exigence de l'efficacité d'un mode de pilotage davantage fondé sur l'initiative et la liberté des acteurs locaux; une meilleure prise en compte de leur autonomie et de leur rôle par les autorités de l'État; un dialogue plus ouvert où, tout en restant très ferme sur des objectifs exprimés clairement, l'État central accepte la diversité des modes de leur transposition dans la réalité locale.

28 Dans la vision «hobbésienne» et traditionnelle de l'État central, on le charge de rôles extrêmement disparates: prescripteur, opérateur, contrôleur, évaluateur... C'est en grande partie dans son incapacité à les assumer tous que réside la crise du système éducatif. Dans le fonctionnement actuel de celui-ci, l'articulation de son action avec celle des autres acteurs de l'éducation n'est pas claire. Cela impose des choix sur l'étendue et le contenu de sa fonction prescriptive. Cela nécessite sans doute une association plus large des acteurs locaux, internes au système – enseignants, parents... – ou extérieurs, à la mise en œuvre des réformes sur le terrain. Mais cela suppose aussi une évolution dans les fonctions de contrôle et d'évaluation, qui accroisse clairement le rôle des autorités déconcentrées dans ces domaines et les dote des compétences et des moyens nécessaires en la matière, pour favoriser au plus près du terrain la détection des dérives, des effets pervers ou imprévus, et faciliter leur réaction en temps utile pour en éviter le développement.

L'expérience quotidienne nous montre que l'uniformité des règles et des structures n'est pas la garantie de l'égalité de tous devant le service public d'éducation. L'administration centrale doit admettre la liberté d'initiative locale, et faire fond sur sa capacité d'analyse des questions concrètes et d'invention des réponses adaptées. Mais elle doit en contrepartie en contrôler le cours et ne pas laisser dériver l'autonomie locale vers l'irresponsabilité. Par la gestion des moyens; ou, même si elle en a perdu une part depuis les lois de décentralisation, par son influence sur la définition de l'offre de formation. C'est dans cette fonction de «volant», capable de remettre dans la droite ligne le système lorsqu'il dérive, qu'elle peut trouver son mode le plus efficace pour en influencer le fonctionnement; certainement plus efficace que l'inflation normative ou le discours incantatoire des textes bavards.

R É S U M É

Contrairement aux idées reçues, le système éducatif français s'est considérablement transformé au cours des dernières décennies. Le processus de réforme souffre pourtant de nombreuses insuffisances : la difficulté d'exprimer clairement les objectifs poursuivis, dans un contexte marqué par de nombreuses contradictions ; une tendance à négliger l'importance de l'autonomie des acteurs locaux, trop souvent réduits, dans l'esprit des réformateurs, au rôle de simple agent d'exécution, et surtout la persistance d'une vision hégélienne de l'État central, qui favorise à l'excès une vision très centralisatrice du processus de réforme. La réussite de la réforme supposerait une réévaluation du rôle de l'État central, une vraie reconnaissance de l'autonomie des acteurs locaux et une modification en profondeur de la conception des relations entre les partenaires du système éducatif.