

La France face aux nouvelles politiques éducatives

Nicolas CHARLES

Peut-on vraiment parler d'une vague néo-libérale qui uniformiserait les systèmes scolaires des pays développés ? Quels sont les nouveaux modèles éducatifs pertinents en termes d'efficacité et d'équité ? Pour répondre à ces questions, Nathalie Mons évalue, à l'aune des expériences étrangères, les politiques éducatives françaises : décentralisation, autonomie scolaire, carte scolaire, collège unique, etc.

Recensé : Nathalie Mons, *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?*, Paris, PUF, 2007, 202 pages, 19 euros

Alors que l'enquête PISA 2006 montre une légère baisse des résultats scolaires des jeunes Français, l'étude de Nathalie Mons tombe à point nommé pour éclairer le débat public sur ce que l'on peut nommer les « nouvelles politiques éducatives ». Celles-ci forment un « triptyque réformiste consensuel » néo-libéral dans l'éducation : la décentralisation, la différenciation des enseignements au sein de l'école unique et le libre choix de l'école publique ou de l'enseignement privé. Ces nouvelles politiques ont d'abord été développées dans les pays anglo-saxons puis se sont étendues à l'échelle mondiale. Au final, alors que dans la majorité des pays de l'OCDE et ce jusqu'aux années 1980, l'école obligatoire était étatique, culturellement unique, territorialement homogène et, durant les dernières décennies, pédagogiquement indifférenciée, les nouvelles politiques éducatives se sont imposées depuis lors. Loin d'être uniquement de simples adaptations de l'école à ses difficultés, ces nouvelles politiques visent une mutation radicale de la philosophie de l'institution scolaire dans l'objectif de remettre en cause la gestion procédurale, monopolistique et unitaire de la fonction

éducative par les Etats centraux. Mais si les nouvelles politiques éducatives posent la question de la convergence du secteur de l'éducation vers un nouveau « référentiel global de marché », l'éducation possède aussi des facultés de résistance interne à ce tournant néo-libéral. Elle s'appuie en effet sur un ensemble de règles formelles, normes comportementales et cadres cognitifs puissants qui inscrivent l'évolution des systèmes scolaires dans des « sentiers de dépendance » étroits rendant difficile la pénétration de nouveaux référentiels.

Ce constat critique de l'émergence de ces nouvelles politiques éducatives réalisé, l'objectif est d'analyser leurs effets sur les performances académiques des élèves. En effet, la mise en œuvre de ces nouvelles politiques ayant précisément pour objectif, d'après leurs promoteurs, d'améliorer les performances scolaires, il s'agit d'apporter des éléments de réflexion sur cette performance.

Avant cela, l'auteure présente sa démarche de comparaison internationale, à la fois sa perspective de recherche sur les politiques éducatives – le néo-institutionnalisme, ses principes de comparaison – la création d'indicateurs *ad hoc* et l'utilisation de données factuelles plutôt que des avis d'experts indigènes notamment, et sa démarche statistique, basée sur l'exploitation de l'enquête PISA 2000 et distinguant des indicateurs d'efficacité, à savoir le niveau scolaire global, celui des meilleurs élèves et celui des plus faibles, et des indicateurs d'équité, à savoir les inégalités scolaires globales et celles d'origine sociales. C'est d'ailleurs une qualité que l'on peut reconnaître à ce livre que d'adopter une démarche claire, argumentée et non partisane sur la performance des politiques éducatives. L'ouvrage renouvelle ainsi une approche comparatiste trop peu développée au sein de la sociologie de l'éducation française. Au total, pour chacune des trois nouvelles politiques éducatives, la démonstration s'applique de manière structurée : d'abord un historique de la politique éducative de la France en la matière, puis la description des grands modèles existants dans le monde pour cette politique éducative ainsi que les effets de ces modèles sur l'efficacité du système éducatif, enfin la mise en perspective de la situation française à travers ces modèles et leurs effets.

Décentralisation

La décentralisation du système éducatif est une des trois grandes déclinaisons de l'idéologie néo-libérale pour l'école. Ainsi, dans le domaine de l'éducation, plus on rapprocherait le lieu de décision de l'utilisateur final, plus le système serait efficace. En France, sous une apparence volontariste, la décentralisation a été très limitée. Dans le monde, la décentralisation des différents pays se distingue en plusieurs modèles : « la décentralisation

minimale », « la décentralisation collaborative », « la décentralisation volontariste » et « les Etats fédéraux ». Cette enquête montre que les systèmes les plus performants sont ceux qui donnent davantage d'initiatives aux acteurs locaux mais dans un cadrage de l'intervention locale par l'Etat. De plus, le lien entre décentralisation et inégalités scolaires n'est pas automatique. En revanche, toutes les formes de décentralisation renforcent les inégalités sociales de réussite. Au total, cette recherche contribue à renouveler le débat public sur les conséquences de la décentralisation. Elle montre en effet qu'on ne peut se passer de l'analyse des niveaux de pouvoir dans la décentralisation mais aussi des compétences décentralisées. Cette évaluation renvoie aussi dos-à-dos les visions caricaturales des tenants du *New Public Management* pour lesquels ces réformes s'imposent comme un des fondements d'une administration efficace et leurs adversaires qui postulent l'automaticité du creusement des inégalités scolaires. Cette recherche démontre enfin, point sur lequel insiste l'auteure à dessein, que l'Etat a un rôle essentiel à jouer dans le cadre même de la décentralisation.

Différenciation

Les politiques de différenciation dans l'enseignement obligatoire forment le deuxième volet des politiques éducatives néo-libérales. Le principe de l'école unique, c'est-à-dire d'un enseignement triplement unifié, dans son contenu, ses objectifs et ses méthodes, a été remis en cause depuis les années 1980 par une différenciation des contenus, par une réintroduction des classements de niveau entre établissements ou encore par la territorialisation des programmes. Au final, l'école unique est toujours majoritaire dans les pays de l'OCDE mais subit de nombreuses attaques. Dans le cas français, la mise en place du collège unique a été très progressive et s'est réalisée avec un peu de retard par rapport aux autres pays de l'OCDE. Aujourd'hui, on assiste en France au début de sa remise en cause avec la découverte professionnelle et l'apprentissage junior. Dans le monde, plusieurs modèles de l'« école unique » existent : « l'intégration individualisée », « l'intégration à la carte », « l'intégration uniforme » et « la séparation ». Les principaux enseignements de la recherche sur cette politique sont que plus le tronc commun est long, plus les inégalités scolaires sont faibles, et que, contrairement à ce qui est souvent prétendu, l'équité et l'efficacité scolaires ne sont pas négativement corrélées. Un des modèles proposés réussit en effet à obtenir une efficacité globale élevée, une élite scolaire importante et des inégalités faibles : le modèle d'intégration individualisée, représenté par les pays nordiques. A l'inverse, les Etats fédéraux ont à la fois une efficacité et une équité faibles. La France, avec une efficacité faible et une équité un peu plus forte, peut ainsi à juste titre se fixer comme objectif une efficacité et une équité fortes.

Libre choix

Le dernier pilier des politiques éducatives néo-libérales est le libre choix de l'école, que ce soit dans le public ou par le privé. Alors qu'auparavant, le libre choix de l'école était motivé par des choix éthiques, à partir des années 1980, il est justifié par un argument économique et politique, la concurrence devant jouer un rôle bénéfique d'émulation entre écoles. La comparaison internationale permet de constater que le choix de l'école n'est qu'une « vraie fausse rigidité bureaucratique » en France. En effet, le choix dans le public est bien moins contraint que dans d'autres pays et le secteur privé y est plus développé que la moyenne. Quatre degrés de choix peuvent être distingués : « l'absence de choix », « la carte scolaire avec possibilité de dérogation », « le libre choix régulé » et « le libre choix total ». Les résultats de cette étude montrent que le libre choix total permet de créer une élite scolaire plus nombreuse mais aussi que tous les modèles se révèlent assez neutres quant à l'efficacité scolaire globale des élèves. En revanche, en termes d'équité, les modèles sont inégalement performants : la carte scolaire avec dérogation et le libre choix total entraînent des inégalités plus fortes que pour les modèles du libre choix régulé ou de l'absence de choix. Au niveau du privé, l'étude montre que son développement n'apporte aucune amélioration en termes d'efficacité ou d'équité scolaires.

Modélisations

Allant au-delà de ce que Nathalie Mons appelle les « concepts ombrelles » de décentralisation, d'enseignement individualisé et de libre choix de l'école, cette enquête montre que des phénomènes d'hybridation se dessinent et révèlent des politiques nationales plurielles. Mais, à partir de cette pluralité des politiques, quatre modèles globaux de l'enseignement obligatoire se distinguent.

Le modèle « traditionnel quasi centralisé », dont la France est un représentant, et le modèle « traditionnel fédéral » forment l'arrière-garde des modèles de l'enseignement obligatoire. Leur avenir passe par une évolution vers un des deux autres modèles emblématiques des nouvelles politiques d'éducation : « la différenciation intégrée » et « la différenciation désarticulée ». Ces deux modèles ont pour point commun la remise en cause du rôle monopolistique de l'Etat dans la fonction éducative mais, différence essentielle, le modèle de la différenciation intégrée, celui des pays nordiques, encadre cette remise en cause dans un cadre global structurant, structuré par l'intervention de l'Etat.

Que penser alors de l'efficacité de ces nouvelles politiques éducatives ? D'abord, elles peuvent affecter positivement la performance globale des élèves ainsi que celles des élèves les plus faibles mais à condition d'être encadrées nationalement. De plus, dans la majorité des

cas, elles affectent positivement la production des élites scolaires et créent davantage d'inégalités sociales à l'école. En outre, en termes d'inégalités scolaires globales, aucune conclusion générale ne peut être tirée.

Hybridation

Dans le cas de la France, les réformes se sont faites à un rythme ralenti depuis de nombreuses années. Mais l'évolution vers un des deux modèles de différenciation paraît inéluctable si bien qu'il faudra faire des choix. Donner aux parents la liberté de choix de l'école par exemple peut entraîner des mises en œuvre différentes avec des conséquences strictement opposées en termes d'équité et d'efficacité scolaires. Nathalie Mons interprète cette contradiction comme un double phénomène de convergence et d'hybridation des réformes : une mobilisation rhétorique se crée autour de ces nouvelles politiques éducatives mais le poids des institutions et les stratégies des acteurs locaux se cumulent pour créer une hybridation de ces concepts théoriques mous. En fin de compte, la comparaison minutieuse de l'efficacité et de l'équité des systèmes éducatifs nous apprend que les meilleurs d'entre eux parviennent à combiner un pilotage central efficace avec une autonomie des acteurs locaux. Cet équilibre exige de se défaire des querelles les plus idéologiques et d'affirmer une forte capacité politique : sur ces deux points, la France n'est peut-être pas la mieux armée.

Aller plus loin :

La thèse de Nathalie Mons – De l'école unifiée aux écoles plurielles : évaluation internationale des politiques de différenciation et de diversification de l'offre éducative :
http://www.u-bourgogne.fr/upload/site_120/publications/2004/04125.pdf

Une analyse des enquêtes PISA par Nathalie Mons
http://www.cafepedagogique.net/lexpresso/Pages/2007/12/PISA_N_Mons.aspx

Texte paru dans **laviedesideesfr**, le 13 février 2008

© **laviedesideesfr**