

Sylvie AEBISCHER
Doctorante Université Lyon 2
Rattachée au CERAPS-Lille 2

La spécificité des politiques éducatives en question
Acteurs et expertises des politiques éducatives
dans l'élaboration de la loi d'orientation sur l'éducation (1989)

Pour répondre à la question de l'éventuelle autonomie sectorielle des politiques éducatives, cette proposition de communication se fonde sur une étude de cas : la préparation de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 dite loi Jospin. Il s'agit d'identifier dans ce processus d'élaboration législatif les savoirs en usage au sein du ministère de l'Éducation nationale et dans l'entourage proche du ministre, de s'intéresser aux acteurs qui les portent et à leurs trajectoires pour déterminer le degré d'autonomie ou d'hétéronomie de ceux-ci face à d'autres secteurs de l'action publique. Il apparaît que la tonalité pédagogique de la loi de 1989 doit être rapportée à la tentative de rénovation managériale du système éducatif conduite par le cabinet du ministre de l'éducation et soit en ceci un produit non pas d'une administration spécifique et étanche aux problématiques extérieures à la sphère éducative, mais bien un symptôme de la réforme de l'État.

I. UNE LOI PEDAGOGIQUE PRODUITE SANS PEDAGOGUES

La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, loi visant à redéfinir les missions essentielles du système éducatif, est un texte essentiellement pédagogique qui, à première vue, semble perméable à toute analyse autre que pédagogique. Cependant, si elle a été écrite par des acteurs issus des mondes de l'éducation, ceux-ci n'étaient pas pédagogues.

1.1 – La loi d'orientation de 1989 : un texte essentiellement pédagogique

La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 dite loi Jospin est présentée par le ministre devant l'Assemblée nationale une « *révolution copernicienne au sein du système éducatif*. » L'idée de l'équipe Jospin est en effet de « *faire une mise à jour complète de l'Éducation Nationale*² » en partant des missions du système éducatif. Pour le directeur du cabinet « *C'est une loi somme fixe les principes pédagogiques*³ ».

- *Une critique du système éducatif trop centré sur les disciplines*

Elle se fonde d'abord sur un diagnostic critique du fonctionnement de l'éducation nationale. Il s'agit pour les réformateurs du ministère Jospin de dénoncer le primat des disciplines scolaires, le primat de l'enseigné sur l'enseignement : pour l'un des conseillers « *on déverse des contenus*⁴ », pour

¹ Allocution du ministre à l'AN, version Soubré p. 6

² Entretien avec Luc Soubré

³ Entretien avec Olivier Schrameck

⁴ CAC 2004 0313, article 1, Séminaire sur le scolaire, notes manuscrites du ministre, 24 juin 1988, intervention de

L'autre on organise un véritable « *gavage des élèves*⁵ ». Le système scolaire français a trop nié sa fonction éducative : l'article 1^{er} de la loi d'orientation affirme donc que « *l'éducation (est garantie) à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité* » avant même de garantir l'accès à une formation initiale et continue. Comme le souligne un des conseillers, il s'agit de défendre une conception « humaniste » de l'enseignement :

« le système éducatif il a pour vocation de construire des individus, des professionnels, des citoyens. Voyez, c'est ça pour moi l'humanisme, c'est-à-dire que c'est pas simplement l'acquisition de connaissances ou de disciplines, c'est plutôt l'objectif de créer des individus qui sortant de là, ont une perception de la vie et de leur place dans la société qui est fondamentalement libre⁶. »

Le texte de loi expose des principes fondamentaux pour l'éducation qui permette de redéfinir le primat de l'enseignement selon le mot d'ordre « *mettre l'élève au centre du système*⁷ ». Il s'agit d'abord de se donner les moyens de bouleverser le rapport des élèves aux tâches scolaires en les rendant plus actifs, en redonnant du sens à l'enseignement. Cette approche repose sur une vision affinée des élèves, appelant à substituer à l'élève modèle pour lequel est généralement pensée l'enseignement, un élève réel : les réformateurs souhaitent adapter les enseignements à l'élève (et non l'inverse). Ce faisant, il s'agit de mieux lutter contre les inégalités scolaires qui sont également au cœur du diagnostic de l'équipe Jospin.

▪ *Une pédagogie adaptée aux élèves*

Concrètement ses principes sont traduits dans la loi d'orientation par des dispositifs pédagogiques qui doivent permettre de développer une pédagogie qui respecte l'élève. Le développement de la « *pédagogie de contrat* » doit permettre aux élèves de co-construire leur projet de formation : l'idée est développée dans le rapport annexé mais elle se retrouve également dans le corps de la loi, notamment sur la question de l'orientation scolaire. C'est l'élève qui élabore son projet, avec l'aide de l'équipe pédagogique, et non l'inverse :

« Les élèves et les étudiants élaborent leur projet d'orientation scolaire, universitaire et professionnelle en fonction de leurs aspirations et de leurs capacités avec l'aide des parents, des enseignants, des personnels d'orientation et des professionnels compétents. » (art. 1)

« *L'élève élabore son projet d'orientation scolaire et professionnelle avec l'aide de l'établissement et de la communauté éducative, notamment des enseignants et des conseillers d'orientation, qui lui en facilite la réalisation tant en cours de scolarité qu'à l'issue de celle-ci.* » (art. 8)

Cette pédagogie doit également permettre de mieux respecter les rythmes des élèves. Les cycles sont une réponse concrètes : la scolarité n'est plus définie par années scolaires ayant chacune son programme rigide mais par phases pluriannuelles, les *cycles*, objets de l'article 4 de la loi d'orientation. Ceux-ci sont les espaces dans lesquels sont définis les programmes et objectifs d'enseignement. Cette souplesse pluri-annuelle permet d'imaginer des parcours personnalisés pour les élèves en difficultés, rattrapant à leur rythme ce qu'ils n'ont pu apprendre dans la classe inférieure tout en étant scolarisé dans la classe supérieure. A ce titre ils permettent de lutter contre la pratique du redoublement vue comme vecteur d'échec scolaire :

« *Le redoublement est la solution choisie en France face à un retard scolaire : 2 mois de retard pour savoir lire, l'enfant redouble le CP, perd 8 mois et se retarde plus à cause de l'échec scolaire. (...) Une étude a été faite : quand les 'redoublants' ne redoublent pas, ils progressent beaucoup plus (sans nécessairement qu'ils rattrapent tout leur retard) que*

Jean Geoffroy.

⁵ CAC 2002 0356, article 1, Première version de la loi d'orientation, datée du 19 décembre 1988 / « Dix messages pour la loi », sans date ni référence / CAB 5/n° 749, note à l'attention du Ministre s/c de Monsieur Schrameck, directeur du cabinet, datée du 3 février 1989, ayant pour objet « Plan détaillé » de la loi d'orientation, signée Paul Rollin portant mention « confidentiel » / CAC 2004 0313, article 1, Séminaire sur le scolaire, notes manuscrites du ministre, 24 juin 1988, intervention de Jean Geoffroy / CAC 2004 0313, article 2, « document Allègre », p. 12 / CAC 1993 0637, article 9, « Orientations importantes qui pourraient figurer dans l'exposé des motifs et mesures qui seraient inscrites dans la loi d'orientation », sans date ni référence.

⁶ Entretien avec Jean Geoffroy

⁷ L'expression est présente dans le rapport annexé à la loi et est devenue pour le monde de l'éducation le slogan qui la résume.

ceux qui redoublent effectivement⁸. »

Enfin, les réformateurs ont travaillé sans pouvoir le transcrire dans la loi sur le calendrier scolaire. Subsiste du projet de révision, une recommandation sur le respect des rythmes des enfants, dont la mise en place est laissée aux établissements :

« Cette politique doit s'appuyer sur la volonté et la capacité d'innovation des établissements scolaires et de leurs équipes pédagogiques et éducatives. (...) Il faut, dans la journée, mieux répartir les activités et éviter les temps morts et, dans la semaine, équilibrer le temps consacré aux cours, au travail personnel et aux activités non scolaires. » (*rapport annexé à la loi d'orientation*).

▪ *Des enseignants au service de l'éducation des élèves*

Le second grand axe de réflexion pédagogique de la loi d'orientation concerne les enseignants avec l'objectif de « *faire sortir les enseignants de leur réaction proprement disciplinaire face au savoir pour les faire participer à l'éducation des enfants⁹* ». Il s'agit d'abord de redéfinir leur rôle et leurs missions : l'article 14 élève à la dignité législative les « équipes pédagogiques » et intègre au travail des enseignants non seulement les heures de cours, de préparation et de correction, mais aussi le suivi plus général des élèves, la participation à l'ensemble de leurs activités, la concertation entre enseignants. Cette définition met donc l'accent sur la dimension éducative de leur rôle. La formation des enseignants est également revue, avec la création des IUFM qui permettent une formation *unifiée* des enseignants du primaire et du secondaire, insistant sur le cœur de leur métier d'enseignant qu'est l'éducation (le maître) au-delà des niveaux et disciplines d'enseignement. Cette formation est *universitarisée*, ce qui permet d'élever le niveau des recrutements des « professeurs des écoles » mais aussi de faire bénéficier les futurs enseignants des résultats des recherches universitaires sur l'éducation. Enfin cette formation est *professionnalisée* : les enseignants doivent être des professionnels de l'éducation comme le précise le rapport annexé :

« Les enseignants non seulement doivent maîtriser la ou les disciplines qu'ils enseignent et leur didactique, mais encore connaître les processus d'acquisition des connaissances, les méthodes de travail en groupe, les méthodes d'évaluation, le système éducatif et son environnement. »

Par ces nouvelles connaissances, ils pourront enseigner plus efficacement, notamment auprès des publics en difficultés.

1.2 – L'absence d'experts pédagogiques dans le milieu réformateur

▪ *Des « experts » issus des mondes de l'éducation ?*

Ce texte pédagogique est le produit d'un groupe de réformateurs, les conseillers du ministre au sein de son cabinet qui sont tous issus du monde de l'éducation, ce qui tend à renforcer l'image d'une loi produite par un secteur spécifique d'action publique. Les collaborateurs du ministre sont en effet issus de trois voies de recrutement : les universitaires, les « cadres maison » du système éducatifs et les administrateurs de l'éducation.

Les universitaires sont nombreux au sein du cabinet du ministre : ils représentent plus d'un quart des effectifs (cinq sur dix-sept). Parmi eux, Claude Allègre, conseiller spécial du ministre et premier ordre protocolaire, est un géophysicien de renom, titulaire du prix Craaford. Selon les témoins de l'époque, il aurait été la « tête pensante du cabinet » qui lance à l'été 1988 la réflexion pédagogique au sein de l'équipe. Ce groupe d'universitaires représentent un groupe d'experts propres au système éducatif, par leur parcours universitaire mais aussi par les places qu'ils ont

⁸ CAC 2004 0313, article 1, notes manuscrites de Lionel Jospin, séminaire sur le scolaire, 24 juin 1988, intervention de Jean Ferrier.

⁹ Entretien avec Pierre Trincal, directeur adjoint du cabinet.

précédemment occupées dans l'administration scolaire : Recteurs pour certains, chargés de mission sur la réforme universitaire ou sur les questions de santé sous Alain Savary pour Joseph Goy et Jean Rey.

La seconde voie de recrutement est elle aussi une voie spécifique au monde éducatif : il s'agit des cadres « maison » de l'éducation nationale, c'est-à-dire de personnes ayant gravi les échelons de la hiérarchie enseignante. Anciens enseignants, Jean Ferrier et Luc Soubré sont tous les deux devenus des cadres du système éducatif : par la voie de l'inspection pour l'un, inspecteur d'académie, par la voie de la direction d'un établissement puis de l'inspection pour l'autre.

Onze des membres peuvent être considérés comme des « généralistes », spécialistes de l'administration, mais tous ont en commun un fort intérêt pour l'éducation. Parmi les huit énarques, 4 sont d'anciens enseignants, reconvertis dans l'administration du système éducatif qui ont passé en interne le concours de l'ENA. Les autres « généralistes » sont spécialisés dans l'administration de l'éducation nationale : s'ils n'ont pas d'expérience dans l'enseignement, ils ont effectué la majeure partie de leur carrière au sein du ministère de l'Education nationale, ce qui en fait des administrateurs spécialisés dans l'éducation. Le choix de ce ministère s'est fait, disent-ils, « *par attachement pour les questions de société cruciales que représentait l'éducation*¹⁰ ».

Ces trois filières de recrutement mettent en évidence une certaine spécialisation du recrutement des conseillers du ministre qui pourrait expliquer la forte teneur pédagogique de ce texte. Or une étude plus attentive de leurs parcours et de leurs visions du monde (éducatif) fait apparaître un intérêt appuyé pour les questions d'administration de l'éducation plus que pédagogiques.

▪ *Des experts de l'administration de l'éducation*

Les anciens enseignants devenus administrateurs civils sont à ce titre intéressants à analyser. Leur passé d'anciens éducateurs pourrait les conduire à s'investir dans la pédagogie, or il semble que leur reconversion dans l'administration du système éducatif ait tout eu d'une véritable *conversion* et qu'ils envisagent avant tout la rénovation éducative d'un point de vue administratif.

Pour ces anciens enseignants, l'investissement de l'administration de l'Education nationale pourrait les conduire revendiquer une expertise spécifique sur le système éducatif, *en tant qu'anciens enseignants*. Pourtant pour ceux que nous avons interrogés, aucun ne fait appel à son expérience d'enseignement pour justifier des prises de position pédagogiques. Au contraire, ils se présentent délibérément comme des spécialistes de l'administration. Ainsi, Pierre Trincal, dont l'expérience d'enseignant remonte effectivement à 23 ans en arrière, se présente avant toute chose comme un technocrate :

« Moi j'avais un rôle vraiment de mécanicien dans cette équipe (...). Moi je suis un technocrate pur ! J'aime bien les idées, j'aime bien la mécanique administrative, j'aime bien tout ce qui est administratif, tout ce qui est clair, net.¹¹ »

Il en va de même avec Michel Braunstein, qui souligne qu'il a été recruté « *sur un profil technique*¹² », qu'il n'était ni un politique, ni un pédagogue. Ni l'un ni l'autre n'affichent de solidarité avec les enseignants et sont d'ailleurs tous deux très virulents dans la critique de ce qu'ils considèrent comme leur corporatisme. Ainsi Pierre Trincal fustige les enseignants qui réclament des contreparties salariales à la rénovation des modes d'enseignement :

« Il y a dans le corps enseignant des gens qui n'ont pas de conscience professionnelle, beaucoup qui se sont révélés... sans vocation véritable et sans conscience professionnelle¹³... »

Le plus notable est sans doute d'observer à quel point ils délaissent les problématiques pédagogiques pour les thématiques administratives. Ainsi Michel Braunstein, ancien enseignant et administrateur civil, s'enflamme sur les questions budgétaires et de gestion administrative des personnels mais n'aborde jamais spontanément les dimensions pédagogiques. Il disserte

¹⁰ Entretien avec Jean Geoffroy

¹¹ Entretien avec Pierre Trincal

¹² Entretien avec Michel Braunstein

¹³ Entretien avec Pierre Trincal

longuement durant l'entretien sur la nécessité d'introduire des éléments de progression au mérite dans la carrière des enseignants, sur la réforme de la carte des ZEP, prononce un long plaidoyer pour la bivalence des enseignants de collège au nom de motifs de simplification budgétaire et de gestion des personnels. S'il adhère bien sûr aux enjeux pédagogiques de la rénovation éducative, il ne semble pouvoir s'empêcher de les traiter avec une certaine condescendance, comme si ces préoccupations n'étaient que de second ordre. Il qualifie ainsi de « *proclamatoire* » les articles de la loi d'orientation à teneur pédagogique. On retrouve ce raisonnement chez la plupart des

Ces positionnements nous les retrouvons chez tous les autres conseillers. Ainsi, un « cadre maison » comme Luc Soubré, ancien enseignant devenu chef d'établissement puis inspecteur révèle qu'il est beaucoup plus intéressé par les questions de modernisation et de décentralisation que par les questions purement pédagogiques. Ainsi c'est sur des points de droit de la décentralisation qu'il axe la discussion en entretien lorsque je l'interroge sur son rapport de 1982 sur le projet d'établissement. Abordant la question des options en lycée, il s'insurge contre la multiplication des choix offerts aux élèves qui alourdissent la gestion du système :

« Quand vous avez des élèves qui veulent trois options de langues, vous avez un proviseur : comment il peut assurer trois options de langues ? Et bien la troisième option de langue, ils bourrent tous les élèves qui ont cette option et les élèves disent, c'est une honte, nous sommes à 40... Mais ils oublient de dire que dans leurs disciplines principales, ils sont à moins de 30. Et oui... Si vous faites la moyenne de... le nombre d'élèves en France par le nombre d'enseignants, vous avez un enseignant pour 11 élèves. Et si vous les rapportez avec le système des options, les découpages, vous avez un enseignant pour 26 élèves... Voyez l'écart, hein¹⁴... »

Quant aux universitaires, eux aussi progressivement reconvertis dans l'administration, comme nous le notions plus haut, s'ils se positionnent souvent en universitaires, ils ne se prononcent jamais en enseignants mais s'intéressent d'abord aux problématiques de rénovation administrative. Ainsi Daniel Bancel, professeur de mathématiques, ancien président d'université puis Recteur, reproche au système éducatif de ne pas avoir de réel pilotage :

« Et l'autre chose qui m'intéresse, c'est l'évolution du système éducatif... La gouvernance... Ca, c'est pour le système scolaire... Je trouve que le système scolaire est un système qui ne sait pas très bien où il en est, (...) on est dans une organisation qui est ni une organisation de gouvernance comme on dit, ni une organisation très hiérarchisée... Je trouve que le système est aujourd'hui... il ne réfléchit pas aujourd'hui à son organisation. (...) c'est assez intéressant de se pencher sur le pilotage pédagogique du système... qui n'existe pas¹⁵... »

Parmi les membres du cabinet les plus proches du système éducatif, ayant eu un passé d'enseignant, nous retrouvons donc des convictions plus proches de la modernisation administrative que de l'appétence pédagogique. Il nous semble que c'est bien sous cet angle qu'il faut envisager leurs convictions dans la préparation de la loi d'orientation.

- *Une expertise pédagogique soigneusement tenue à distance*

Il nous faut également souligner que les travaux du ministère Jospin ne font pas appel à des spécialistes reconnus de pédagogie, voire tentent de les tenir à distance.

Ainsi à la différence de ses prédécesseurs, Lionel Jospin ne commande de rapport sur le système éducatif à des spécialistes de l'éducation. Alain Savary, ministre de l'éducation de 1981 à 1984 avait ainsi appuyé son action sur des travaux d'experts en pédagogie □ *Commande de rapports sur les collèges à Louis Legrand, professeur de sciences de l'éducation, sur les lycées à Antoine Prost, historien spécialiste de l'éducation et sur la formation des enseignants à André de Peretti, psychosociologue.* René Monory, ministre de l'éducation de 1986 à 1988 avait lui commandé un rapport à l'économiste Jacques Lesourne. Dans les deux cas, pour mener des politiques aux orientations diamétralement opposées, les deux

¹⁴ Entretien avec Luc Soubré

¹⁵ Entretien avec Daniel Bancel

ministres en appellent à des spécialistes de disciplines marquées (sciences de l'éducation vs. économie) qui leur permettent d'appuyer et de justifier leurs propositions.

L'équipe Jospin n'orchestre pas non plus de grandes consultations, du moins pas dans le cadre de la loi. En effet, s'il y a bien la mise en place d'un comité d'experts il est sur la déclinaison des nouveaux programmes, les résultats sont postérieurs à la publication de la loi (commission Bourdieu Gros et déclinaisons régionales). De plus, il n'est pas fait appel à des spécialistes *pédagogiques* institutionnellement reconnus comme tels, mais à deux scientifiques de haut niveau, incarnant deux pôles du savoir : Bourdieu (sciences humaines) et Gros (sciences). Leurs compétences en matière d'éducation sont *généralistes*. Bourdieu est certes connu pour ses travaux concernant l'éducation, mais la façon dont ses recherches ont construit l'objet « école » en cherchant la mise au jour des rapports que celle-ci entretient avec la structure sociale, n'en font pas un spécialiste de pédagogie ou de didactique (en dépit de quelques remarques conclusives sur la « pédagogie rationnelle » qui n'ont jamais donné lieu de sa part à des enquêtes approfondies). Les résultats de cette consultation : rapport Bourdieu-Gros est en réalité l'affirmation d'un principe très général : l'adaptation des programmes aux avancées scientifiques.

On note également la volonté de tenir à distance les propositions des spécialistes de sciences de l'éducation.

Le cas de l'Association des Enseignants Chercheurs en science de l'éducation est à relever. Elle propose en effet directement au cabinet expertise dans le cadre de la réforme de la formation des enseignants: un rapport de l'Association française des enseignants chercheurs en sciences de l'éducation intitulé *Point de vue sur les instituts universitaires de formation des maîtres* qui explore en 15 pages les rapports possibles entre les IUFM et les sciences de l'éducation avant de proposer son propre projet pour la formation des maîtres est envoyé au cabinet¹⁶. La réponse du conseiller en charge du dossier est un refus poli qu'il justifie comme suit :

« Tout le problème des IUFM est d'éviter une pollution par les sciences de l'éducation et la didactique des identités disciplinaires et des savoirs constitués.

Se pose alors les conditions d'une intervention des sciences de l'Education dans les IUFM, vous en débattiez longuement. Personnellement j'en vois une essentielle : la qualité, réserver une partie de ce qu'il y a de mieux dans votre discipline pour les IUFM. Si la qualité de votre investissement est contestable votre discipline sera rapidement contestée voir (sic) marginalisée. Si la qualité est incontestable, vous ouvrez le champ à une collaboration positive avec les représentants des champs disciplinaires classiques de l'enseignement primaire ou secondaire et cela pour le bien de tous." ¹⁷ »

Par ailleurs les conseillers du ministre tiennent des propos très négatifs sur les sciences de l'éducation. C'est le cas de Daniel Bancel, chargé de mission auprès du ministre, dans le cadre du dossier IUFM :

- « Je suis très réticent vis-à-vis des sciences de l'éducation. Je ne trouve pas qu'elles aient donné des résultats tout à fait satisfaisants, des résultats... En tous cas pas en France. Peut-être que dans d'autres pays... On ne peut pas dire que les sciences de l'éducation aient vraiment une grande renommée intellectuelle sur le plan international... »
- Mais en France, on a quand même Meirieu ?
- (silence et réticence) je ne suis pas sûr de voir en Meirieu un vrai spécialiste. Ni qu'il soit connu ailleurs qu'en France¹⁸... »

C'est le cas également de Jean Geoffroy en charge de l'enseignement secondaire :

« Et puis je vais être méchant, mais gardez le pour vous... J'ai une très grande crainte parce que j'ai une maigre appréciation des sciences de l'éducation, très grande crainte parce que j'ai vu là des gens qui étaient

¹⁶ Archives personnelles de Daniel Bancel, dossier 16, pochette 2, Lettre de G. Vigarello, président de l'Association des Enseignants-Chercheurs en Sciences de l'Education, au Ministre de l'Education, datée du 4 mars 1989, sans référence et sans objet ; CAB 4/n° 6840, rapport de l'AECSE *Point de vue sur les instituts de formation des maîtres*

¹⁷ Réponse de Daniel Bancel au courrier de l'AECSE

¹⁸ Entretien avec Daniel Bancel, chargé de mission auprès du ministre

incapables de faire autre chose que de parler de psychologie de l'élève, de sociologie de la classe, toutes choses dont je ne suis pas certain qu'elles permettent d'avoir une meilleure tenue de la classe. Je crois que c'est bien beau que de parler de quelque chose qu'on ne connaît pas, mais¹⁹... »

Ainsi, on constate donc non seulement l'absence de mobilisation d'une expertise pédagogique mais également une méfiance certaine à l'égard des savoirs issus des sciences de l'éducation. Ce n'est donc pas dans les ressources propres aux experts de pédagogie que les réformateurs semblent puiser leur réflexion pédagogique.

II/ LA PEDAGOGIE COMME SYMPTOME D'UNE REFORME ADMINISTRATIVE

Si la teneur pédagogique de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 est évidente, elle ne paraît pas le produit de réformateurs impliqués dans des réseaux spécifiquement pédagogiques. Au contraire, adeptes de la modernisation administrative, ils produisent une loi d'apparence pédagogique mais qui est autant une réforme managériale.

2.1 – La loi d'orientation de 1989 : une réforme managériale qui ne dit pas son nom

Les principes qui motivent l'élaboration de la loi d'orientation se fondent sur un diagnostic des dysfonctionnements du système éducatif qu'il convient d'analyser plus précisément. Les qualifier uniquement de pédagogique serait omettre un pan essentiel de cette loi. Ce diagnostic ressortit complètement à ce que certains auteurs ont pu qualifier de « *nouvel esprit du capitalisme*²⁰ ». On verra ensuite que cet esprit s'incarne pratiquement dans de nombreuses dispositions à caractère « managériale » au sein de la loi d'orientation.

- *Un diagnostic de départ plus managérial que pédagogique*

Lorsque l'on se penche sur les travaux préparatoires à la loi d'orientation du cabinet Jospin, on constate que le diagnostic des défaillances du système éducatif ne vise guère des dysfonctionnements pédagogiques mais plutôt organisationnels. C'est principalement l'inadaptation supposée du système scolaire au nouveau contexte économique, social et culturel qui paraît motiver la réforme.

L'entourage de Lionel Jospin considère que le système éducatif doit être aussi analysé comme un outil au service du développement économique de la France. Le regard qu'ils portent sur la situation économique est intéressant à étudier plus précisément. En effet, ils dressent le portrait d'une économie en profonde mutation, sous le coup d'un double mouvement de tertiarisation et de désindustrialisation, auquel le système éducatif doit répondre par le développement de nouvelles formations. Mais au-delà des transformations précises qui affectent la structure des emplois, ils dépeignent « *une société en mutation accélérée*²¹ », des « *transformations fondamentales*²² », un contexte mouvant, en changement perpétuel.

Incapable d'y répondre, l'Éducation nationale serait trop lourde, sclérosée, pour ainsi dire : « *Tout le monde le sait, notre système éducatif est mal adapté au monde moderne*²³ » écrivent-ils. On trouve dans les

¹⁹ Entretien avec Jean Geoffroy, conseiller technique au cabinet du ministre

²⁰ Boltanski et Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, collection NRF Essais, 1999

²¹ CAC 2002 0356, article 1, Première version du projet de loi d'orientation, 19 décembre 1988, exposé des motifs

²² CAC 1993 0637, article 9, « Orientations importantes qui pourraient figurer dans l'exposé des motifs et mesures qui seraient inscrites dans la loi d'orientation », document inséré dans la correspondance de Paul Rollin, daté du 17 janvier 1989, p. 1 /CAC 2002 0356, article 1, « Dix messages pour la loi », document de janvier 1989

²³ Document Allègre, p. 2

textes du cabinet une dénonciation constante du « gigantisme » du système. Il faudrait selon eux, le repenser le système et comme l'écrit le conseiller spécial du ministre en des termes quasi-prophétiques « *décongestionner le dinosaure menacé d'asphyxie*²⁴ ». Il ne s'agit pas seulement de renouveler l'offre de formation mais bien d'intégrer dans la structure même du système éducatif les caractéristiques d'adaptabilité requises par l'économie. Cette nouvelle configuration appelle donc une réorganisation profonde du système éducatif :

« Faire évoluer les structures et les mentalités de telle manière qu'à l'avenir le système soit suffisamment souple pour s'adapter continuellement aux évolutions de la société, de la science et de la culture²⁵. »

« Remodeler, reconstruire, faire évoluer, adapter, améliorer, progresser, concentrer ici, diversifier là, pour contribuer à construire un système éducatif adapté au 21^{ème} siècle²⁶. »

L'impératif de souplesse se retrouve à tous les niveaux : gestion administrative, programmes, parcours des élèves :

« Assouplir la gestion, c'est la grande action de déconcentration. Assouplir les parcours scolaires et universitaires par l'instauration de recours multiples, de passerelles, de trajets personnalisés. Assouplir les programmes par l'introduction de programmes d'objectifs et de programme cadre et par l'allègement des horaires de cours.²⁷ »

Plus intéressant encore cette référence au changement et à l'adaptation au monde extérieur, aux demandes évolutives des entreprises conduit également à repenser le modèle d'élève à former. Il s'agit en effet de privilégier un apprentissage actif qui forme des hommes actifs, responsables, adaptables :

« Pour préparer des femmes et des hommes d'esprit critique, actifs, capables d'innover et de s'adapter aux évolutions nouvelles et aussi pour tenir compte de l'évolution des connaissances et des métiers, il importe de revoir les contenus et les programmes et de donner une place plus importante aux études dirigées et au travail personnel²⁸. »

■ *Une loi de modernisation administrative*

Ce diagnostic se traduit dans la loi par un ensemble de dispositifs qui ressortissent davantage des principes de « bonne gestion publique » et de la doctrine du « nouveau management public » que de préoccupations pédagogiques.

1. Une des innovations de la loi est de reconnaître l'existence de la « communauté éducative » (art. 1) :

« Dans chaque école, collège ou lycée, la communauté éducative rassemble les élèves et tous ceux qui, dans l'établissement scolaire ou en relation avec lui, participent à la formation des élèves. (art. 1) »

Cette « communauté éducative » structure la tentative d'inclure de nouveaux acteurs dans la vie scolaire. La loi Haby de 1975 désignait une « communauté scolaire » bien plus restrictive : y étaient inclus les enseignants et les personnels administratifs de l'établissement, mais pas les

²⁴ CAC 2004 0313, article 1, Document Allègre, p. 56. Les termes appellent en quelque sorte déjà la célèbre expression du conseiller devenu ministre (« dégraisser le mamouth ») mais ils sont aussi très proches de ceux utilisés en management. On les comparera ainsi avec profit au best-seller de la littérature managériale Rossabeth Moss Kanter, *When the giants learn to dance*, 1992, Managing the Challenges of Strategy, Management and Careers in the 1990's, International Thomson Business Press; New Ed edition, 416 p.

²⁵ CAC 2004 0313, article 1, Claude Allègre, « Adapter les enseignements supérieurs au monde du 21^{ème} siècle », daté du 28 juillet 1988, 25 p. Largement annoté Lionel Jospin. Pour l'extrait cité, des « oui » dans la marge marquent l'approbation du ministre sur le diagnostique.

²⁶ CAC 2004 0313, article 2, Document Allègre, p. 4

²⁷ Document Allègre p. 59, souligné dans le texte.

²⁸ CAC 2002 0356, article 1, « Une loi d'orientation, pourquoi ? pourquoi faire et comment ? », p. 7 On retrouve l'expression à l'identique dans CAC 2002 0356, article 1, Projet de loi d'orientation – Plan détaillé, version dite « texte n° 2 », Titre III.

familles qui sont mises à l'honneur en 1989. Mais plus largement, il s'agit d'édifier une école « ouverte sur le monde extérieur » :

« *L'école n'est pas un monde clos mais un centre d'ouverture sur l'extérieur*

Les liaisons indispensables entre l'éducation et l'économie ne sont qu'un des modes d'approche de cette démarche.

Il convient de renforcer la notion de communauté éducative qui associe pour le développement des élèves les enseignants, les parents et tous ceux qui, partenaires extérieurs, contribuent à l'épanouissement des vocations et des aptitudes.

Le rôle des associations périscolaires doit être réhabilité.²⁹ »

Cette ouverture du monde scolaire, présentée comme une « exigence de la collectivité à l'égard de l'école³⁰ », doit donc se faire en partenariat avec la société civile et ses représentants. Elle permet l'instauration de partenariats avec les entreprises, les associations et les collectivités locales. Elle est un des instruments de la construction d'une école plus perméable au monde social.

2. Autre innovation centrale de la loi, le projet d'établissement (art. 18) ressortit autant d'une logique managériale que pédagogique. Il s'agit de construire une dynamique de projet qui parte du plus petit échelon du système, l'établissement et donne du sens au principe d'autonomie de ces derniers. Elaboré par la communauté éducative, adopté par le conseil d'administration ou d'école, ce projet définit au niveau de l'établissement une politique éducative. Plus exactement il définit les moyens nécessaires pour remplir les objectifs nationaux, en prenant en compte la situation locale, par le biais d'actions pédagogiques et administratives, d'activités scolaires ou périscolaires. Le dispositif n'a en 1989 rien de vraiment révolutionnaire, le projet d'établissement existe déjà officiellement depuis 1982 dans l'enseignement français, mais sans statut législatif, étant seulement évoqué au gré d'une circulaire sur les collèges. Il est surtout étendu à l'ensemble des établissements, écoles primaires, collèges et lycées confondus, alors qu'il n'était jusqu'alors réservé qu'aux établissements volontaires.

La véritable nouveauté du dispositif est de généraliser un « pilotage par objectifs » pour l'ensemble du système afin d'amener les établissements à devenir les interfaces d'une nouvelle relation avec son environnement socioéconomique.

« Ce projet n'a de chance d'aboutir que s'il est placé dans un cadre plus large comprenant les relations avec l'environnement, les rythmes scolaires, les conditions de vie de l'établissement et enfin les activités péri-scolaires et complémentaires de l'école. Ces éléments doivent s'ajouter au projet pédagogique pour constituer le projet d'établissement, dont l'élaboration nécessite la participation de toute la communauté éducative et de tous les partenaires.³¹ »

C'est l'encadrement qui sort le plus renforcé dans le projet d'établissement. Il s'agit ici de réitérer l'importance du rôle du chef d'établissement comme coordinateur, i.e. comme manager, devant impulser la dynamique de travail local. Nous sommes ici dans un schéma classique managérial qui valorise le personnel encadrant pour faire participer l'ensemble des personnels. Le projet d'établissement est présenté comme la consécration du travail en équipe des enseignants, ce qui est ainsi présenté comme une « révolution culturelle ».

Ce dispositif s'intègre dans une volonté de promouvoir une gestion très décentralisée du système éducatif. Longtemps symbole de l'Etat unitaire, l'Education nationale est analysée comme facteur de lourdeurs et de dysfonctionnements. Un large pan de l'action de l'équipe Jospin peut en effet se résumer dans la formule d'un conseiller technique « *A bas le jacobinisme !* » griffonné d'un trait rageur en marge d'un texte³² : il s'agit de corriger les « *pulsions jacobines*³³ » de l'enseignement en

²⁹ CAC 2004 0313 article 1, « Grands thèmes à développer », document de préparation pour le séminaire du 24 juin 1988, 1 p. L'extrait est annoté de la main du ministre de deux « oui » soulignés.

³⁰ CAC 2002 0356, article 1, note de Paul Rollin, « Une loi d'orientation : Pourquoi ? Pourquoi faire et comment ? », partie III, sans référence ni date.

³¹ Archives Soubré, Discours du ministre lors de la troisième table ronde sur la loi d'orientation sur l'éducation, 28 mars 1989.

³² CAC 2002 0356, article 1, Annotation de Jean Geoffroy sur la Première version du projet de loi d'orientation du 19 décembre 1989

France, « *donner plus de pouvoir à la base*³⁴ ». Aussi l'équipe Jospin s'attache-t-elle à inciter au développement d'une nouvelle forme d'Etat reposant sur une coopération renforcée avec les échelons décentralisés et déconcentrés :

« IX/ Un Etat plus régulateur que décideur, tout en étant garant de la qualité des niveaux et des exigences. L'instauration d'un co-partenariat avec les collectivités locales ce qui suppose une déconcentration plus poussée des responsabilités (transfert de compétences aux autorités académiques, aux établissements)³⁵. »

Le rapprochement des autorités locales permettrait alors de mieux comprendre les problèmes rencontrés sur le terrain et de leur apporter une solution³⁶. Dans certains projets initiaux, progressivement abandonnés, les conseillers du ministre envisageaient ainsi une gestion déconcentrée de la carrière voire du recrutement des enseignants, envisageant même un nouveau transfert de compétences vers les collectivités locales.

3. Enfin, on repère dans la loi d'autres dispositifs qui visent à insuffler une « culture de l'évaluation » dans l'Education nationale : au regard de l'effort financier consenti par la Nation, des bilans réguliers de l'action du ministère doivent permettre de rendre compte de l'utilisation des moyens. Cette volonté s'incarne d'abord dans la réforme de l'Inspection Générale qui, d'instance disciplinaire, est amenée à voir se renforcer ses missions d'évaluation. Elle est ainsi d'abord chargée d'« *un rapport annuel qui est rendu public* » (art. 25), mais également de produire des évaluations départementales, académiques et nationales du fonctionnement du système éducatif qui est à destination des commissions des affaires culturelles du Parlement. On note également une volonté de mesurer l'application de la loi d'orientation : les Inspections Générales sont chargées de rendre compte annuellement de l'application de la loi devant le Conseil Supérieur de l'Education et un bilan doit être produit par le ministère de l'Education nationale tous les 5 ans devant le Parlement (art. 36).

L'évaluation se retrouve à tous les échelons du système éducatif : évaluation des projets d'établissement (art. 8), évaluation des performances académiques (art. 26), mise en place d'un comité national d'évaluation des établissements publics d'enseignement (art. 27).

Toute une réflexion des conseillers du ministre sur l'évaluation des personnels a précédé la rédaction définitive de la loi d'orientation : il s'agissait de mettre en place des critères d'évaluation non plus fondés sur la seule ancienneté mais sur le « mérite » individuel, intégrant les capacités à travailler en équipe, à s'investir dans le suivi personnalisé des élèves, à monter des projets locaux dans l'esprit de la loi. On en retrouve des traces dans la conclusion des accords de revalorisation de la fonction enseignante de mai 1989 qui institue la hors classe pour tous les corps enseignants. Mais face à la forte réticence des syndicats, ce dispositif n'a pas pu être intégré à la loi.

- *Un contexte de réforme de l'Etat*

Souligner les intentions managériales de la loi d'orientation de 1989 sans les replacer dans leur contexte n'aurait toutefois guère de sens. Elles s'inscrivent en effet dans un discours général

³³ Entretien avec Pierre Trincal

³⁴ Entretien avec Claude Pair

³⁵ CAC 1993 0637, article 9, « Orientations importantes qui pourraient figurer dans l'exposé des motifs et mesures qui seraient inscrites dans la loi d'orientation », Document inséré dans la correspondance de Paul Rollin, daté du 17 janvier 1989. On retrouve la formule quasi à l'identique dans CAC 2002 0356, article 1, « Dix messages pour la loi », document de janvier 1989 : « *Un Etat plus régulateur que décideur, (donc centralisateur), tout en étant garant de la qualité des niveaux et des exigences. Tel doit être l'esprit des relations avec les collectivités locales.* »

³⁶ CAC 2002 0356, article 1, Version dite « texte n° 2 » qui accompagne les 10 messages dans la loi et qui semble bien la « deuxième version » : « *Une Ecole avec des responsabilités déconcentrées, pouvant et sachant résoudre les problèmes au niveau local* »

organisant le monde économique mais aussi dans le contexte plus spécifique de la réforme de l'Etat.

Les principales propriétés de ce nouveau discours économique ont été décrites et formalisées par de nombreux auteurs³⁷ : il repose sur l'idée que dans un monde en changement permanent, il faut promouvoir un idéal d'adaptation généralisée, qui passe à la fois par des structures plus souples et des individus plus flexibles ; il se fonde également sur le schéma d'une communauté d'intérêt entre entrepreneurs et salariés et l'investissement des individus dans leur travail et dans l'économie est au principe de leur épanouissement personnel.

L'administration n'est pas restée imperméable à cette vaste emprise idéologique, comme l'ont montré de nombreux travaux portant sur le développement du « nouveau management public » depuis la fin des années 1970³⁸. « Idéologie de la bonne gestion publique », ce nouveau management consiste, sous diverses formes, à promouvoir l'importation, dans le secteur public, de modèles managériaux issus du secteur privé, mais aussi une culture de l'évaluation, fondée sur l'idée que l'Etat doit rendre des comptes sur l'usage des fonds publics. Philippe Bezès a bien décrit la construction, à partir des années 1970, d'un « *souci de soi de l'Etat*³⁹ » qui a contribué à la mise sur agenda de la réforme de l'Etat, sous sa forme moderne⁴⁰.

On peut en rappeler les principales étapes. Le point de départ peut être situé avec l'adoption en janvier de 1968 du programme de rationalisation des choix budgétaires (RCB) au nom d'une meilleure gestion technique des finances publiques. La réforme de l'administration dans les années 1970 passe par un vaste mouvement de déconcentration des compétences de l'Etat, le développement de structures plus indépendantes vis-à-vis de l'Etat comme les établissements publics à caractère économique (EPIC⁴¹) ainsi que l'adoption d'une série de mesures tendant également à renforcer les droits des usagers sont adoptées. L'alternance de 1981 n'endigüe pas ce mouvement, confirmé et approfondi par le gouvernement Mauroy par le vote des lois de décentralisation de 1982 et 1983. Dès l'automne 1988, Michel Rocard, nouveau Premier ministre entame un chantier de modernisation administrative en vue de « *rendre l'Etat plus efficace* ». Cette politique s'inspire très explicitement des principes managériaux, notamment la notion de projet, comme le souligne Michel Rocard lui-même :

« Je me sens, moi, le manager d'une entreprise de deux millions et demi de personnes : l'Etat. L'entreprise dont je me sens responsable a un grand besoin d'un projet d'entreprise. Mon projet d'entreprise, c'est la modernisation de l'Etat⁴² »

Elle est concrétisée par la publication de la circulaire du 23 février 1989 relative au « *Renouveau du service public* » qui s'organise autour de quatre axes majeurs de réformes : des relations de travail renouvelées, le développement de la responsabilité à tous les échelons de la hiérarchie, l'évaluation des politiques publiques et la promotion d'une culture de l'accueil et du service aux usagers.

C'est donc aussi dans le contexte d'une réforme administrative au long cours, amorcée dès les années 1970 et poursuivie par la gauche gouvernementale que s'inscrit l'action du ministère

³⁷ Boltanski et Ciapello, op. cit. Bernard Floris, *La communication managériale*, PUG, 1996 ; Jean-Pierre Le Goff, *Le mythe de l'entreprise – critique de l'idéologie managériale*, La découverte, 1996 ; Alain Ehrenberg, *Le culte de la performance*, Calman-Lévy, 1994 (pour n'en citer que quelques uns).

³⁸ Voir la présentation de ces travaux par B. Guy Peters, « Nouveau management public (NMP) » in *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit. p. 304-310

³⁹ Philippe Bezès, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^{ème} République : la construction du « souci de soi de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, n° 102-2, 2002, p. 307-325

⁴⁰ Philippe Bezès, « Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'Etat dans les années 1970 », *Revue française d'administration publique*, n° 120-4, 2006, p. 721-742 On peut se référer également à Catherine Grémion, *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars, 1979, 454 p.

⁴¹ Cf. Rapport du Conseil d'Etat, *La réforme des Etablissements publics*, La Documentation française, 1970 – cité par Lionel Chaty, op. cit. p. 86-91

⁴² Déclaration de Michel Rocard, le 20 octobre 1988, lors de la remise du prix du « *manager de l'année* », cité par Lionel Chaty, *La responsabilité en valeur – Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, Thèse pour le doctorat de science politique, sous la direction de Daniel Gaxie, novembre 1995, Université Paris I, 568 p. + annexes – p. 253

Jospin. Notons cependant que la réforme de l'Etat menée par le Premier Ministre et la réforme de l'Education nationale de Lionel Jospin sont largement concomitantes : les travaux des deux ministres et de leur entourage se déroulent à partir de l'été 1988. Ainsi, bien que la loi d'orientation sur l'éducation de juillet 1989 soit déposée à l'Assemblée nationale après la publication de la circulaire de février 1989, il n'est pas possible de considérer la loi comme une conséquence de la circulaire. Il s'agit plutôt d'un contexte réformateur qui crée les conditions de possibilité de la réflexion menée au sein de l'équipe Jospin.

2.2 – Les conditions de possibilité du discours pédagogique dans la loi de 1989

Comme nous l'avons indiqué, notre hypothèse principale est que la tonalité pédagogique de la loi de 1989 doit être rapportée à la tentative de rénovation managériale du système éducatif conduite par le cabinet. Pour expliquer les modalités concrètes de cette relation, nous analyserons dans un premier temps les conditions de possibilité d'un discours « modernisateur » chez les conseillers de Jospin, puis nous étudierons la façon spécifique dont se nouent ces deux registres d'idées et de pratiques dans les travaux préparant la loi.

- *Des agents acquis au discours modernisateur*

Le discours des conseillers du ministre sur leur action à cette période révèle un goût prononcé pour les questions de modernisation administrative, tandis que les questions pédagogiques n'arrivent qu'au second plan.

Pour comprendre les convictions modernisatrices des membres du cabinet de Lionel Jospin, nous proposons de nous pencher sur ce que ces agents ont en commun. Les conseillers de Lionel Jospin se caractérisent en effet, comme l'ensemble des membres de cabinets ministériels⁴³, par leur appartenance à la haute fonction publique. Sur les 17 conseillers techniques du ministre, 8 sont en effet issus de l'ENA, 2 de l'école Polytechnique, ce qui représente la filière classique de l'excellence administrative ; on compte également 5 professeurs d'université et 2 inspecteurs qui sont en quelque sorte au sein de l'Education nationale l'équivalent de ce que sont ces filières de recrutement dans l'administration générale.

Il nous semble possible de faire l'hypothèse que c'est dans leur passé administratif que nous pouvons chercher à comprendre la formation de dispositions favorables à la modernisation administrative, que ce soit dans leur formation au sein des écoles de la Fonction publique ou de leur socialisation professionnelle.

L'homogénéité de leurs convictions modernisatrices peut d'abord se comprendre en analysant plus précisément leur formation professionnelle, en faisant l'hypothèse du poids déterminant du passage dans les écoles de la haute fonction publique. Pierre Bourdieu dans *La noblesse d'Etat* montre la façon dont ces écoles fonctionnent comme des lieux *d'ordination* : par de nombreux « rites d'institution », notamment le système du concours, ces dernières manifestent à leurs élèves leur appartenance à un groupe d'élus. Derrière la stricte transmission de compétences techniques se dissimule ainsi une transmission sociale qui dote ces derniers d'un certain nombre de schèmes généraux partagés concernant leur perception du monde.

⁴³ Cf. Frédéric Sawicki et Pierre Mathiot, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion », *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49 n° 1 (partie 1) et n° 2 (partie 2).

Le cas de la formation à l'ENA a été étudié⁴⁴ par Jean-Michel Eymeri. Dans *La fabrique des énarques*, il montre comment cette école entretient une matrice cognitive, généralement acquise à Science Po, faite de schèmes et de topos reproduisant l'idéologie dominante⁴⁵ du moment. Lionel Chaty a quant à lui montré de façon précise la progression du thème de la modernisation administrative et des sujets apparentés dans la formation dispensée au sein de cette école⁴⁶. Sa généalogie débute en 1957 avec Michel Crozier qui intervient à l'ENA pour un cours de « sociologie de la fonction publique » ; en 1958, ce dernier est chargé d'un cours de « sociologie des problèmes internes des administrations ». Jean-Claude Thoenig organise à partir des années 1970 des séminaires relatifs à « l'introduction des méthodes de modernisation de la gestion dans les directions départementales de l'équipement ». De façon plus générale, Chaty observe qu'à partir des années 1970, « les élèves sont incités à assimiler un nouveau mode de perception de l'administration. Celle-ci se tourne de plus en plus vers le secteur privé, elle construit le thème de la GRH comme un objet en soi, elle s'intéresse à la gestion prévisionnelle et aux 'techniques modernes de gestion'⁴⁷ ». Si nous ne disposons pas d'informations sur la formation au sein de l'école polytechnique, il est possible, par hypothèse de transitivité, d'imaginer une certaine pénétration de ces thèmes dans la scolarité⁴⁸.

C'est dans ces lieux – ou forums – de circulation de ses catégories d'action publique (écoles de la fonction publique mais aussi associations de fonctionnaires, ou encore réseaux politiques voire syndicaux). Au-delà de leur période de formation, il serait utile de s'attarder sur leurs socialisations professionnelles propres à la haute fonction publique en général et à l'administration de l'Education nationale en particulier. Le terrain dont nous disposons ne nous permet pas d'aller plus loin sur ce terrain. Cependant, plusieurs travaux ont montré, mais de façon générale, comment les thématiques de la modernisation administrative avaient progressivement essaimé dans ses rangs, sans s'attarder spécifiquement sur les mécanismes concrets de m'acculturation liée à la socialisation professionnelle.

Philippe Bezès a exposé dans ses travaux comment la Réforme de l'Etat avait progressivement été construite en problème public, et comment, après une lente émergence dans des milieux spécialisés dans les années 1960, la modernisation administrative avait été édifée en évidence dans les années 1970 par un triple mouvement⁴⁹. C'est d'abord dans le champ médiatique que la thématique est « publicisée » ; parallèlement, elle est appropriée au sein du champ politique, devenant un enjeu concurrentiel pour les partis ; enfin le sujet est largement investi par la haute fonction publique, comme en témoignent la prolifération d'essai, à destination d'un lectorat averti ou du grand public⁵⁰. Pendant les années 1970, année d'exercice administratif ou de formation pour les membres du cabinet, ces débats ont indubitablement constitué pour eux un arrière plan intellectuel et professionnel auquel ils ont été confrontés.

C'est donc parce que les agents qui produisent la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 sont issus de la haute fonction publique et acquis au discours modernisateur que cette loi *pédagogique* se nourrit principalement de mots d'ordre managériaux.

⁴⁴ Jean-Michel Eymeri, *La fabrique des énarques*, Economica, 2001

⁴⁵ Bourdieu et Boltanski, « La production de l'idéologie dominante », Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 1976, 2-3.

⁴⁶ Lionel Chaty s'intéresse plus spécifiquement à la question de l'émergence des centres de responsabilité et traque les traces de la problématique de la *responsabilisation* dans ces cours.

⁴⁷ Ibid. p. 162

⁴⁸ Julie Gervais, Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique. L'identité managériale, le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'Etat », *Politix*, vol.20, n°79, 3ème trimestre 2007, pp.101-123. André Béraud, Patrick Déchamps, Alain Giré, Les *ingénieurs, Identités en questions*, Paris, L'Harmattan, collection « Logiques sociales », 248 p.

⁴⁹ Philippe Bezès, « Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'Etat dans les années 1970 », *Revue française d'administration publique*, 2006, n° 120, p. 721-742.

⁵⁰ Comme il le note, ses prises de position permettent à leurs auteurs de se démarquer, d'apparaître comme des modernisateurs et de construire leur carrière. Ibid, p. 732

▪ *Le pourquoi de l'alliance pédagogie - management*

La déclinaison pédagogique de ce discours de modernisation administrative est rendu possible, nous semble-t-il par 1) une « résonance de cadres » entre les deux registres et 2) des modes de travail propres au cabinet ministériel qui favorisent des raisonnements par raccourcis et permet ainsi l'appropriation/approximation par les conseillers de certains aspects généraux du discours pédagogique.

DES DISCOURS PROCHES

De ce point de vue le cas de Michel Braunstein est exemplaire : il mêle les deux discours tout en adoptant toujours spontanément d'abord les questions budgétaires. Il en va ainsi au sujet de la bivalence des enseignants de collège :

« On a eu à gérer la suppression des PEGC avec l'arrivée de certifiés qui sont monovalents et qui donc sont en sous service dès qu'ils sont dans un petit collège. (...) Moi il me semble que de toute manière, le système français n'échappera pas à ça (*des certifiés bivalents*)... Il ne peut pas continuer avec des professeurs monovalents qui effectuent une quinzaine d'heures de cours dans une dizaine de matières différentes. Regardez ce qui se passe en Allemagne, l'Allemagne, ce n'est pas un pays du tiers monde, c'est pas un pays en voie de développement, depuis des lustres les enseignants sont bivalents, y compris au niveau des lycées, au niveau des gymnasiums.

Et pour vous la bivalence c'est une nécessité budgétaire, gestionnaire ou... ?

Non, non, non... Non mais attendez... On peut l'habiller de manière pédagogique, y'a plusieurs arguments... On a d'abord abordé ici de manière gestionnaire, mais y'a aussi l'argument pédagogique, vous prenez tous les livres qui parlent de ça... du passage de l'école primaire au collège, qui passent de un professeur à 7,8,9 est un problème pour nombre d'élèves et que le professeur bivalent est une façon de remédier à ça, d'atténuer ce passage. Mais je ne vais pas être hypocrite, y'a les deux types d'argumentations qui sont à utiliser et je dirais qui sont nécessaires⁵¹... »

S'il paraît adhérer aux enjeux pédagogiques de la rénovation éducative, ce n'est pas l'angle premier sous lequel il aborde les réformes engagées. Mais il mêle les deux discours qui ne semblent en aucun cas contradictoires.

Un des éléments qui permet de comprendre que des administrateurs de l'Education en viennent à manier avec une facilité apparente un registre discursif pédagogique aux accents néorousseauistes peut être recherché du côté d'une proximité entre le discours pédagogique et le discours managérial.

Pour reprendre une notion utilisée dans certains courants de l'analyse des mobilisations collectives, on observe une « résonance de cadres⁵² » entre les deux registres. Ainsi, les textes préparatoires à la loi comportent de nombreux exemples d'intrication de ces cadrages que cette compatibilité rend possible. Par exemple, on peut trouver dans un même mouvement la recommandation d'adaptation aux transformations économiques et l'appel au développement de l'imagination enseignante, suggérant ainsi leur mise en équivalence :

« Donner à l'école et à l'université des structures plus souples, des programmes évolutifs, c'est leur permettre de s'adapter au monde en évolution constante, en mutation perpétuelle. C'est permettre que l'imagination des enseignants puisse s'épanouir⁵³. »

Une certaine proximité langagière entre les deux discours est ainsi à noter, qui filent tous deux la métaphore de l'adaptation. Au-delà des ressemblances de vocabulaire, c'est une proximité dans

⁵¹ Entretien avec Michel Braunstein, souligné par nous

⁵² Robert Benford et David Snow, "Ideology, frame resonance and participant mobilization", in *International Social Movement research*, 1988, n°1, p.197-217

⁵³ CAC 20040313, Claude Allègre, texte cité, p. 36

les concepts qui expliquent selon nous qu'ils puissent être facilement transposés d'un registre à l'autre. Ainsi, l'autonomie pédagogique recommandée par les enseignants innovants, leur permettant d'adapter leurs méthodes d'enseignement aux différents publics, l'apologie de la différenciation de l'enseignement, peuvent très bien être lues en écho aux recommandations de l'autonomie de gestion, des efforts de relocalisation de l'action publique, de recherche d'assouplissement des structures administratives. L'apologie de la créativité, qu'elle soit celle des élèves ou des enseignants entre en résonance avec la célébration de l'esprit d'initiative que l'on retrouve dans le nouveau management public. La volonté de travailler en équipe pédagogique, de créer des synergies sur le terrain a des correspondances dans le discours managérial qui invite à revisiter les hiérarchies de l'administration jugées pesantes pour mieux inciter les agents à se mobiliser dans des projets de service. D'une façon générale, on peut affirmer que ces discours ont en commun d'adresser une critique à tout modèle supposé figé et de prôner ainsi une adaptation de schémas nationaux d'organisation aux situations particulières ; présentés comme « anti-dogmatique », ces deux discours entendent passer d'un universel abstrait caractérisant à la fois les fondements historiques de l'administration française d'une présence supposée égale sur l'ensemble du territoire et le modèle « républicain » unique de réussite scolaire, à la reconnaissance et la promotion de la multiplicité concrète des initiatives, des pratiques et des situations.

C'est donc cette résonance entre le registre modernisateur appliquée à l'administration et celui de la pédagogie qui, pour une part, rend possible cette alliance. Plus exactement, elle permet que soit engendré un discours que l'on peut lire comme pédagogique à partir des savoirs et de savoirs-faire managériaux qui sont en premier ceux de la plupart des conseillers : ils puisent ainsi dans leurs cadres d'interprétation qu'ils appliquent sur le terrain éducatif.

CONTRAINTES ET MODES DE TRAVAIL QUI FAVORISE UN TRAVAIL PAR « RACCOURCIS »

Pour comprendre la façon concrète dont le discours pédagogique est mobilisé et reformulé par les conseillers du ministre à partir de leur habitus professionnel, nous faisons l'hypothèse que les contraintes qui pèsent sur leurs modes de travail les obligent à adopter des raisonnements rapides, fonctionnant sur la base de raccourcis simplifiant l'information, et qui permettent d'accommoder les registres managériaux et pédagogiques en une idiosyncrasie au principe de la loi de 1989.

Le travail au sein du cabinet se caractérise par une forme d'urgence qui impose un traitement peu approfondi des dossiers. L'urgence n'est sans doute pas une contrainte spécifique au monde des cabinets ministériels mais elle s'y manifeste pleinement. Chaque conseiller se voit attribuer un portefeuille de dossiers sur lequel il est amené à jouer le rôle d'interface entre le ministre et l'administration. Personne ressource pour l'administration, il est sollicité quotidiennement sur l'ensemble des questions qu'il a en charge dans la mesure où il est placé au sommet d'un système bureaucratique hiérarchisé ; personne ressource pour le ministre, il est tout aussi régulièrement sollicité pour répondre à des demandes ponctuelles, rythmées par les obligations du ministre, les contacts avec la presse, ses déplacements ou l'actualité politique. Cette multiplicité de tâches le contraignent généralement à travailler rapidement, ce qui est renforcé dans le cas de l'équipe Jospin par la décision de placer en tête de l'agenda la question de la rénovation pédagogique avec la publication d'une loi dans la première année qui suit l'arrivée du ministre rue de Grenelle.

Cette urgence constante entraîne une pratique professionnelle fondée sur un traitement rapide et peu approfondi des dossiers. La culture de la « note », outil principal autour duquel s'organise le travail des cabinets, en est l'illustration. Qu'elle soit à destination du ministre ou produite par les services pour être compilée par les conseillers, elle est courte, synthétique et doit traiter de

l'essentiel en moins de trois pages. Elle ne permet – ni ne nécessite – un travail approfondi et conduit à une approche systématiquement simplificatrice des questions traitées⁵⁴.

Ces contraintes favorisent la confirmation régulière et la routinisation de cadres de pensée préexistants ainsi que l'utilisation d'un stock de solutions toutes faites susceptibles d'être mobilisées en un temps réduit. L'utilisation de schèmes pédagogiques dans les productions des conseillers du ministre nous paraît d'abord le résultat de la mise en œuvre de mécanismes cognitifs induits par ces contraintes. En effet, plusieurs travaux ont montré en sociologie⁵⁵ ou en psychologie cognitive⁵⁶ qu'un individu tend toujours à ramener la compréhension d'une situation à ce qui est déjà connu de lui i.e à ses propres schèmes de référence. C'est donc par approximation et raccourcis que fonctionne généralement le raisonnement. Dans notre cas, l'existence de dispositifs à caractère pédagogique engendrés et relus par les schèmes de pensée du nouveau management public possédés par les conseillers, est imputable à ce mécanisme.

En outre la fabrication d'un discours teinté de pédagogie passe également par la mobilisation d'un stock d'idées disponibles diffusées dans l'administration de l'Education nationale. En particulier les travaux menés sous le ministère Savary autour de la rénovation pédagogique n'avaient pu être réellement exploités et mis en œuvre. Si les archives et les entretiens semblent indiquer qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une utilisation directe au cours du processus réformateur de 1989, on peut estimer qu'ils ont essaimé durant de cette période sous la forme d'une vulgate pédagogique floue ajustable à d'autres grilles de lecture. L'alignement sur les catégories de la rénovation pédagogique demeure en conséquence approximatif en raison d'une part de la temporalité dans laquelle s'inscrit le travail des réformateurs et d'autre part, parce qu'aucun des conseillers du ministre ne domine ces dossiers, et que tous paraissent avoir une connaissance de seconde main des travaux de l'époque Savary. Il semble que c'est une forme de socialisation par imprégnation implicite à ces derniers qui conduit alors les conseillers du cabinet à « bricoler » du pédagogiquement correct au moyen de raccourcis qui eux n'empruntent pas au discours pédagogique mais à celui de la modernité administrative plus fermement intériorisé par ces haut fonctionnaires.

*

La pédagogie propre à la loi d'orientation de 1989 semble devoir en grande partie être rapportée à la diffusion dans l'administration française d'un discours modernisateur appelant à une nécessaire « modernisation de l'Etat et de l'administration ». Les catégories génériques utilisées dans l'analyse de l'action publique en science politique sont ici largement opérationnelles. Il semble donc difficile de conclure à une autonomie ou une étanchéité du système éducatif et de son administration face aux évolutions des politiques publiques et du monde social – et ce bien avant la LOLF, d'où l'intérêt de focaliser l'analyse sur une étude de cas remontant à près de 20 ans en

⁵⁴ On peut faire un parallèle avec les contraintes qui s'exerce sur le métier de journaliste qui ont été plus étudiées : cf. Cyril Lemieux, *Mauvaise presse - Une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*, Métailié, 2000 ; Pierre Bourdieu, *Sur la télévision*, Paris, Raisons d'Agir, 1996 ; sur un mode plus polémique, François Ruffin, *Les petits soldats du journalisme*, 2003, Les arènes

⁵⁵ Alfred Schütz, "Sens commun et interprétation scientifique", p. 7-63, in *Le chercheur et le quotidien*, Paris, Méridiens Klincksieck, collection "Sociétés", 1994, 286 p., textes réunis et présentés par Kaj Noschis et Denys de Caprona – p. 12. Raymond Boudon, *Raisons, Bonnes raisons*, PUF, 2003. On peut noter une tentative d'application de ce type de raisonnement chez Philippe Bezès, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leur mythe ? », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50-2, p. 307-332

⁵⁶ Jacques-Philippe Leyens et Susan T Fiske, "Modèle de formation d'impression", p. 69-90, in *L'ère de la cognition*, op. cit. ou Bernard Cadet, *Psychologie cognitive*, Paris, Press Editions, collection "Psycho", 1998, 333 p. (chapitre II en particulier).

arrière. Bien au contraire ce discours sur la spécificité des politiques éducatives porté par leurs propres acteurs est un élément de ces politiques à interroger comme tel.