

Congrès AFSP 2009

Section thématique 29 Pour une analyse des politiques publiques d'éducation

Axe 2

Ismail Ferhat (IEP de Paris)
ismail.ferhat@sciences-po.org

Qui décide des politiques publiques éducatives à gauche ? L'exemple des gouvernements socialistes et de la question de l'enseignement privée, 1981-1993

La question de l'école privée a connu une évolution profonde et paradoxale au sein des gouvernements socialistes, de l'accession au pouvoir en 1981 et la défaite des élections législatives de 1993. Traditionnellement porte-parole du camp laïc¹, hostile au financement public de l'enseignement sous contrat, le Parti socialiste est progressivement devenu « silencieux » sur ce sujet, pour reprendre l'expression de Philippe Mérieu². Le caractère sensible de cet aspect des politiques publiques éducatives, à la confluence des héritages de la « guerre scolaire », du marché scolaire, de l'opinion publique, a suscité la prudence des responsables socialistes dès leur accession au pouvoir. La manifestation massive en faveur de l'école libre de juin 1984, puis l'abandon du projet de loi Savary, déjà en deçà du programme socialiste, par François Mitterrand, le 12 juillet 1984, le symbolisent. Après cette crise, les gouvernements socialistes ont évité d'aborder de nouveau cet aspect du système éducatif, se cantonnant à une attitude se voulant gestionnaire d'une situation présentée comme désormais irréversible. La satisfaction de l'opinion publique ou des « consommateurs d'école » a été une justification précoce, dès le ministère Savary, pour légitimer ce tournant de politique éducative.

La signature en 1992 de l'accord Lang-Cloupet, faisant prendre en charge par l'Etat et les IUFM la formation des enseignants du secteur privé sous contrat, marque de ce fait la reconnaissance entière de celui-ci par l'action gouvernementale socialiste. Ce changement a été laissé dans l'ombre par la crise des organisations laïques, en particulier de la scission de la FEN entre avril et décembre 1992, qui les a empêchées d'avoir une quelconque influence. La personnalisation du débat a dès lors été une grille de lecture aisément mobilisée, les responsables gouvernementaux étant classifiés selon leurs attitudes sur le sujet. Ainsi, à un Lionel Jospin « laïc traditionnel » est opposé un Jack Lang plus favorable à l'enseignement privé. De même, un Alain Savary négociateur est distingué d'un Jean-Pierre Chevènement jacobin.

Cette personnalisation du débat, et la focalisation sur les conflits générés par la question de l'école privée entre 1981 et 1984- très documentés³- masquent une tendance continue entre 1981 et 1993. La véritable problématique est l'analyse de qui gère un domaine de la politique éducative (l'enseignement privé), dans l'action d'un gouvernement dont la culture politique y était globalement hostile. Les exécutifs socialistes,

¹ Cf. le programme éducatif du PS, Louis MEXANDEAU, Roger QUILLIOT, *Libérer l'école : plan socialiste pour l'Education nationale*, Paris : Flammarion, 1978

² Philippe MERIEU, *Nous mettrons nos enfants à l'école publique...*, Paris : Mille et une nuits, 2005

³ Il peut être notamment cité parmi la riche littérature sur le sujet, Jean BATTUT, Christian JOINT-LAMBERT, Edmond VANDERMEERSCH, *1984: la guerre scolaire a bien eu lieu*, Paris : Desclée de Brouwer, 1995, et plus récemment, Patrick WEIL (dir.), *Politiques de la laïcité au XXème Siècle*, Paris : PUF, 2007

dans une démarche progressive, ont intégré l'enseignement privé au sein des politiques publiques éducatives, au prix d'une remise en cause de la configuration idéologique (la laïcité) et stratégique (l'alliance avec le syndicalisme enseignant, les critiques d'une partie des parlementaires et de la base militante) initiale qui présidait à l'approche socialiste de la « question scolaire ». De même, la technicisation croissante des relations avec l'enseignement privé va de pair avec cette concentration: se voulant désidéologisée - c'est-à-dire abstraite de la culture laïque traditionnelle du PS-, la gestion des rapports se localise de manière croissante au sein du cabinet du Ministre de l'Education nationale. De ce point de vue, les politiques publiques éducatives des gouvernements socialistes en matière d'enseignement privé interrogent la notion de « parti-cartel » proposé par Richard Katz et Peter Mair, impliquant l'autonomisation d'une élite professionnalisée du politique et de l'action gouvernementale. Elles posent de même la double question d'une politique publique sous contrainte (opinion, gouvernement par le sondage), et de la dissonance d'une action gouvernementale vis-à-vis de son référentiel initial.

Cette présentation s'appuie sur les résultats du travail doctoral mené sur « le PS et la Fédération de l'Education nationale de 1971 à 1992 », comprenant des archives inédites venant des cabinets de l'Education nationale, de la FEN et du PS, ainsi que des entretiens avec des responsables syndicaux, politiques et administratifs de la période. Elle a été complétée par la consultation des archives de l'enseignement privé (SGEC). La gestion de la décision en matière d'enseignement privé dans les gouvernements socialistes sera étudiée au travers de trois axes : la concurrence entre le Ministère de l'Education nationale et d'autres acteurs étatiques ou para-étatiques (I), le rôle de la composition du cabinet de ce Ministère dans la légitimation de l'enseignement privé comme partie d'une politique éducative de gauche (II), et l'évolution du référentiel de politique publique qui sous-tend ces transformations entre 1981 et 1993 (III).

Bref rappel de la position du PS vis-à-vis de l'enseignement privé en 1981: un acteur intégré à la « sociabilité laïque » ?

En 1981, le gouvernement socialiste recueille en matière d'enseignement privé sous contrat un double héritage, celui de l'enracinement dans la « sociabilité laïque » - selon l'expression d'Henri Rey et Françoise Subileau qui définissent ainsi la culture politique socialiste traditionnelle- et celui de l'ambiguïté croissante de la position des dirigeants socialistes ayant conquis des mandats électifs depuis le congrès d'Epinay.

Le Parti socialiste participe, à l'instar de la SFIO, aux travaux et manifestations du CNAL, groupe de pression fondé par le SNI, la FEN, la FCPE, la Ligue de l'enseignement et les Délégués départementaux à l'Education nationale en 1953. Le CNAL a pour objectif à sa création l'abrogation de toutes les dispositions législatives permettant le financement de l'enseignement privé. En mai 1972, le PS reprend les conclusions du colloque du CNAL- auquel il participe-, prônant la nationalisation de l'enseignement privé sous contrat. Les positions officielles en matière d'enseignement privé du PS respectent, jusqu'en mai 1981, les engagements du parti socialiste pris au colloque.

Parallèlement, le PS gagne de nouvelles implantations électorales, notamment dans les Pays-de-la-Loire et en Bretagne, à partir des élections partielles de 1973. Il effectue une percée lors des municipales de 1977 dans ces deux régions. Très rapidement, apparaît la contradiction entre l'engagement laïque renouvelé du PS et la confrontation de ses nouveaux élus locaux (députés, maires) qui héritent d'un important secteur d'enseignement privé sous contrat dans les nouvelles zones d'implantation socialistes. Elle se manifeste dès mars 1971, peu avant le Congrès d'Epinay, lorsque Robert Buron, ancien MRP passé au PS, est élu maire de Laval. Malgré les positions de son parti, il décide d'un compromis, établissant des contrats plus contraignants avec l'enseignement privé, tout en reconnaissant sa légitimité⁴. Si cette solution contredit les engagements du PS, l'expérience de Robert Buron est officieusement la politique municipale conseillée par la direction nationale à partir de 1973. La direction du PS réaffirme

⁴ Cf. Marcel LAUNAY, *Robert Buron*, Paris : Beauchesne, 1993, p.113-117

notamment cette position par une circulaire confidentielle durant les municipales de 1977⁵. Celle-ci conseille aux candidats une certaine adaptation aux contraintes locales en matière d'enseignement privé, signe qu'une dissonance idéologique entre positions officielles et recommandations pratiques existe dès avant 1981.

« Qui s'occupe du privé » ? Le Ministère de l'Education nationale face à l'éclatement décisionnel (1981-1984)

De par son caractère sensible, l'enseignement privé est un domaine qui a mobilisé fortement le Parti socialiste durant les années 1970 et 1980. Entre 1981 et 1984, ce domaine des politiques publiques éducatives suscite la concurrence de plusieurs acteurs, qui refusent explicitement ou implicitement le monopole, voire la prééminence, du Ministère de l'Education nationale en matière de décision vis-à-vis de l'école privée. Les raisons de ce refus sont doubles : d'une part, l'engagement laïque des socialistes est rappelé comme un programme à respecter. D'autre part, par son caractère identitaire, ce domaine de l'éducation mobilise une large partie des élites socialistes. Quatre catégories d'acteurs peuvent être définis : l'exécutif (hors Ministère de l'Education nationale), les parlementaires socialistes, la direction du PS, et les organisations enseignantes et laïques.

L'exécutif

Jusqu'à la décision du retrait de la loi Savary le 12 juillet 1984, le Ministre de l'Education nationale est en relation permanente avec le Premier Ministre et la Présidence de la République. Les archives Savary montrent que l'ensemble du processus de discussion entre 1981 et 1984 fait l'objet d'une cogestion avec Pierre Mauroy et François Mitterrand. Des rencontres régulières ont lieu entre le cabinet d'Alain Savary et Claude Blondel, chargé des questions éducatives, ou Jean-Louis Bianco, secrétaire général de l'Elysée. Avant la présentation de l'avant projet de loi Savary, le 4 Aout 1982, et celle du projet de loi le 19 Octobre 1983, les deux dirigeants de l'exécutif interviennent dans la réécriture du texte. Cette action porte aussi bien sur des questions de forme (rédaction du projet de loi, où François Mitterrand joue un rôle important), que de fond (intégration des effets de la décentralisation, un point demandé par le Ministre de l'Intérieur Gaston Defferre et par Pierre Mauroy). Il s'agit du seul projet de loi du ministère d'Alain Savary qui a fait l'objet d'un tel degré de codécision avec les autres niveaux du pouvoir exécutif. Cette configuration est d'ailleurs connue et exploitée des autres acteurs, députés socialistes, dirigeants du PS, organisations laïques et enseignantes. Ainsi, deux critiques de la loi Savary, André Laignel, député socialiste⁶, ou Jean Andrieu, président de la FCPE⁷, contactent respectivement Pierre Mauroy et François Mitterrand à propos du projet de loi rédigé par le cabinet d'Alain Savary. L'intention de concurrencer, voire de court-circuiter le Ministre de l'Education nationale est évidente dans cette remise en cause de son domaine de compétence. Ce pluralisme de l'exécutif culmine entre mai et juillet 1984, lorsque Pierre Mauroy et François Mitterrand marginalisent Alain Savary, en acceptant les amendements au projet de loi relatif à l'enseignement privé par les députés socialistes, puis lorsque le Président de la République retire la loi le 12 juillet 1984.

Les députés socialistes

Le fait que la FEN constitue l'appartenance syndicale la plus importante des députés socialistes élus en juin 1981 symbolise l'imbrication entre parlementaires du PS, syndicalisme enseignant et valeurs laïques. Robert Chapuis, Joseph Pinard et Jacques Guyard, députés socialistes et enseignants de profession⁸,

⁵ Note interne du Parti socialiste, 23 juillet 1977, Archives EE, Fondation Jean-Jaurès

⁶ Lettre d'André Laignel à Pierre Mauroy, 15 juin 1983, Archives Savary, FNNSP

⁷ Lettre de Jean Andrieu à François Mitterrand, 7 Octobre 1983, JA/FD/83/146, Archives présidentielles, CHAN

⁸ Entretien avec Robert Chapuis, député socialiste puis secrétaire d'Etat à l'enseignement technique (1988-1991), 19/06/08, entretien avec Jacques Guyard, député socialiste puis secrétaire d'Etat à l'enseignement technique (1991-1993), 2 avril 2009, témoignage écrit de Joseph Pinard, 26/02/08

soulignent que la FEN a régulièrement contacté les députés socialistes « amis », à propos de l'enseignement privé. Ces témoignages sont confirmés par l'organisation régulière de rencontres confidentielles entre les députés socialistes issus de l'enseignement et la direction de la FEN et de son principal syndicat, le SNI-PEGC, jusqu'à la scission de la Fédération en 1992⁹.

Les parlementaires socialistes ne sont néanmoins pas un groupe homogène vis-à-vis de l'enseignement privé: un double clivage existe, d'une part entre les laïques militants, largement issus du monde enseignant et du syndicalisme enseignant, et ce qu'Alain Savary appelle le « groupe breton », composé des députés élus à partir de 1977 dans l'Ouest ou d'autres régions traditionnellement catholiques. D'autre part, les rocardiens ont une sensibilité spécifique vis-à-vis de l'enseignement privé, du fait de l'origine chrétienne de certains d'entre eux, qui les différencient des autres courants plus laïques du PS. De ce fait, le groupe parlementaire socialiste est trop divisé pour véritablement imposer un agenda propre en matière d'enseignement privé au Ministère de l'Education nationale. La radicalisation du débat à partir du 18 octobre 1983, suite à la présentation du projet de loi définitif, suscite la création d'une commission parlementaire spéciale, présidée par André Laignel- celle-ci rend son rapport en mai 1984. Celle-ci devient le lieu de cristallisation de l'action des députés socialistes laïques contre le projet de loi Savary, perçu comme trop modéré. L'exemple majeur d'une action parlementaire affectant l'action du Ministère de l'Education nationale réside dans la discussion à l'Assemblée nationale de son projet de loi, le 21 et 22 mai 1984 et le vote des trois amendements le durcissant, contre la volonté du Ministre de l'Education nationale.

Le Parti socialiste et les organisations laïques

Le PS entretient deux types de relations avec le Ministère de l'Education nationale. D'une part, entre 1981 et 1984, des rencontres régulières ont lieu entre son dirigeant, Lionel Jospin, et Alain Savary. Si Lionel Jospin a défendu la position du Ministre en public, les comptes-rendus internes des réunions de travail montrent que le Premier secrétaire du PS souhaite que son organisation soit partie prenante de la politique suivie vis-à-vis de l'enseignement privé¹⁰. Cette pression partidairienne est renforcée après 1982, lorsque les élus locaux socialistes sont confrontés à la décentralisation, qui alourdit les obligations des collectivités locales vis-à-vis des établissements privés sous contrat. A l'instar des députés, le PS est divisé sur la politique à mener sur l'enseignement privé: il n'y a pas de consensus sur l'agenda, la méthode, la finalité. En effet, il relaie les demandes contradictoires des élus locaux, qui réagissent selon les modalités d'implantation de l'enseignement privé dans leurs collectivités locales. Lionel Jospin, durant la crise scolaire du printemps 1984, admet lors des réunions de concertation cette fragmentation. Alain Savary intègre d'ailleurs dans le cabinet ministériel Jean-Louis Piednoir en 1982, responsable du secteur Education du Parti socialiste, afin de maintenir le PS dans une ligne de solidarité vis-à-vis de son action et étouffer toute rupture avec lui.

Les organisations laïques et enseignantes constituent un acteur contestant, sur l'ensemble de la période, la légitimité de l'enseignement privé au sein des politiques éducatives des gouvernements socialistes. Au nom de l'interpénétration sociologique (importance du monde enseignant au PS) et idéologique (attachement à la laïcité), les dirigeants de la FEN et des organisations membres du CNAL refusent à plusieurs reprises d'être écartés des décisions des gouvernements socialistes de l'enseignement privé. De même, les organisations de la FEN et du CNAL refusent d'être mises, lors des consultations organisées par Alain Savary de février à mai 1982, sur un pied d'égalité avec les organisations représentatives de l'enseignement privé¹¹. D'une manière intéressante, dans plusieurs déclarations ils affirment former, avec le PS et les gouvernements de gauche un ensemble cohérent en matière de politique éducative. Cette position rejoint la configuration décrite par la théorie d'*Adocacy Coalition*, proposée par Paul Sabatier. De ce point de vue, l'intégration de l'enseignement privé à la politique éducative des gouvernements

⁹ Correspondance du Secrétariat général du SNI-PEGC, 1984-1992, Archives du SNI-PEGC, Unsa-Education

¹⁰ Cf. le Compte-rendu, « Entrevue du 5 avril 1982 entre le ministre de l'Education nationale et la délégation du Parti socialiste conduite par son premier secrétaire », Archives Savary, FNPS

¹¹ Compte-rendu de la rencontre du 27 janvier entre le ministre de l'Education nationale et la délégation de la FEN, Archives Savary, FNPS

socialistes fait éclater la coalition formée par les syndicats enseignants, les organisations laïques et le PS. Ce reproche d'une « cassure » entre les partenaires du camp laïque est d'ailleurs fait ouvertement par Jean Andrieu, président de l'association de Parents d'élèves FCPE en octobre 1983.

Le ministère de l'Education nationale à la reconquête du monopole de la politique vis-à-vis de l'enseignement privé (1984-1993)

Alain Savary et son cabinet sont donc confrontés à une dissémination de la décision en matière d'enseignement privé entre plusieurs acteurs disparates (gouvernementaux, politiques, législatifs, associatifs). Une telle fragmentation de la politique publique en matière d'enseignement privé n'est pas nouvelle : ainsi, en 1971, le Ministère de l'Education nationale et le premier ministre Jacques Chaban-Delmas ont perdu le contrôle des négociations avec l'enseignement privé (le délai de 12 ans prévu par la loi Debré ayant été atteint), qui ont été tranché par Georges Pompidou.

Après le retrait du 12 juillet 1984, l'action gouvernementale en matière d'enseignement privé est réintégrée au Ministère de l'Education nationale. L'affaiblissement des organisations laïques- les effectifs de la FEN connaissent une chute accélérée à partir de 1983- les rend moins capables d'exercer une pression sur le gouvernement. La fin des liens privilégiés entre le Cabinet ministériel et *la délégation nationale à l'Education nationale* du PS, a une autre explication : après 1984, il n'y a plus de double appartenance entre les deux structures, ce qui autonomise l'action du Ministère.

Le 31 décembre 1984, le ministre de l'agriculture, Michel Rocard, fait voter une loi sur l'enseignement agricole privé, reprenant l'essentiel des dispositions de la loi Savary, sans contestation majeure. Dans le même moment, Jean-Pierre Chevènement fait voter la loi du 25 janvier 1985, qui a été préparée uniquement par les membres de son cabinet- sans intervention directe de la Délégation nationale à l'Education nationale du PS ou du CNAL. Cette loi règle les conflits entre élus locaux et établissements privés nés de la décentralisation, le Ministre en faisant une série de « mesures simples et pratiques » selon son expression. Il y a peu de contestation de la part du groupe parlementaire, qui admet désormais la prééminence de l'exécutif¹², et en particulier la souveraineté du Ministère de l'Education nationale, en matière d'école privée. De plus, celui-ci, après 1984, tend à favoriser une gestion par ses services des relations avec l'enseignement privé, autour des directions administratives du ministère ou de son cabinet. Cette évolution est importante : de 1985 à 1993, les ministres de l'Education nationale des gouvernements socialistes préfèrent en effet utiliser des procédures réglementaires ou administratives plutôt que législatives. Celles-ci leurs permettent d'éviter une éventuelle mobilisation des parlementaires du Parti socialiste ou des organisations laïques.

Les contestations se déplacent dans les congrès du PS, où les « surenchères laïques »¹³ deviennent un moyen de se départager dans la compétition interne. Les autres membres de « *l'advocacy coalition* », les organisations laïques, s'affaiblissent numériquement (chute des effectifs des organisations du CNAL) et politiquement (décrue des débats publics sur l'école privée). A partir de 1988, la crise croissante de la FEN – qui débouche sur son éclatement en 1992, puis sur la création de l'UNSA et de la FSU- l'empêche de peser réellement sur la définition de la politique suivie en matière d'enseignement privé.

Ce choix doit d'autre part être lié à la modification sociologique des Cabinets ministériels de l'Education nationale des gouvernements de gauche, qui privilégient les professionnels de l'éducation et de la politique au détriment des enseignants.

Qui décide de l'école privée au sein du cabinet de l'Education nationale ? La prévalence des « techniciens de l'éducation » et des politiques au détriment des enseignants.

Lors de l'arrivée au pouvoir de la majorité de gauche en mai 1981, le choix du ministre et la constitution du cabinet ministériel d'Alain Savary ont été un enjeu majeur de la légitimation de l'école privée comme

¹² Entretien avec Jacques Guyard, secrétaire d'Etat à l'enseignement technique, 1991-1993, 2 avril 2009

¹³ Contribution de Jean-Yves Le Drian, Jean-Pierre Worms, François Hollande, Michel Sapin, « nouvelles donnes, nouveaux engagements », *Le Poing et la Rose*, Mai 1985, n°112

élément d'une politique éducative socialiste. Les organisations de l'enseignement privé ont fait pression pour ne pas avoir comme ministre de l'Education nationale Louis Mexandeau, puis comme interlocuteur Christian Join-Lambert, membre du cabinet d'Alain Savary. Ces pressions démontrent une négociation implicite: elle passe par la mise en place de partenaires politiques et administratifs acceptés et acceptables par les organisations du SGEC. En effet, Louis Mexandeau, ancien cadre du SNES et militant laïc, est considéré comme trop hostile à l'enseignement privé. La même raison est évoquée pour Christian Join-Lambert, proche du mouvement *Ecole et Socialisme*, fondé par des membres du CERES et de la FEN. Le témoignage de Jean-Paul Costa, directeur du cabinet d'Alain Savary, montre que les membres de celui-ci connaissent mal l'enseignement privé en 1981¹⁴. Le cabinet ministériel de l'Education nationale est de plus confronté à l'absence d'une direction administrative dédiée au secteur du privé sous contrat au Ministère : c'est la conséquence de la gestion au niveau académique des relations avec celui-ci.

L'étude des cabinets ministériels de l'Education nationale sous les gouvernements de gauche est donc nécessaire pour étudier leur manière d'appréhender l'enseignement privé.

Composition des cabinets ministériels de l'Education nationale durant les gouvernements de gauche (1981-1993)

Source : *Bottin Administratif, 1981-1993*

	<i>Cabinet d'Alain Savary (1981-84)</i>	<i>Cabinet de Jean-Pierre Chevènement (1984-1986)</i>	<i>Cabinet de Lionel Jospin (1988-1992)</i>	<i>Cabinet de Jack Lang (1992-1993)</i>
<i>Enseignants</i>	8	5	3	4
<i>Hauts fonctionnaires de l'Education nationale</i>	2	3	5	3
<i>Autre hauts fonctionnaires ou professionnels politiques</i>	3	9	15	19

L'évolution des cabinets ministériels est relativement harmonieuse entre 1981 et 1993. La régression du nombre d'enseignants est continue, et a des conséquences importantes. En effet, les enseignants qui participent au cabinet ministériel sont majoritairement liés aux organisations syndicales enseignantes (FEN, SGEN-CFDT), dont la position sur l'enseignement privé est critique. C'est le cas de Jean Castagnet (cadre fédéral du SNI-PEGC), d'Antoine Prost et de Jean-Louis Piednoir (militants du SGEN-CFDT), tous membres du cabinet d'Alain Savary. Cette prégnance syndicale décroît nettement par la suite. De plus, il peut être noté que le recrutement enseignant se modifie, au profit des agrégés et des universitaires. Après 1984, tous les enseignants sont issus de ces deux catégories, traditionnellement moins présentes dans le syndicalisme enseignant ou les organisations laïques.

Au contraire, une part croissante des membres de cabinet, comme Olivier Schrameck (directeur de cabinet de Lionel Jospin entre 1988 et 1991), est issue d'autres secteurs de la fonction publique, ou de collaborateurs d'élus. Le dés-encastrement des cabinets du Ministère de l'Education nationale hors du champ enseignant est net : dès le ministère de Jean-Pierre Chevènement, les membres recrutés hors de l'Education nationale sont majoritaires. Ses liens avec la sociabilité laïque sont faibles ; les dirigeants du CNAL soulignent dans les comptes-rendus internes des rencontres avec le cabinet de l'Education nationale, notamment après 1988, que leurs interlocuteurs sont inconnus ou éloignés des organisations enseignantes ou laïques. En effet, sans y être forcément hostiles, ces hauts fonctionnaires n'ont pas de liens ou d'expérience militante au sein de la sociabilité laïque. Les comptes-rendus des rencontres s'échelonnant de 1988 à 1993 entre les cabinets du Ministère de l'Education nationale et le CNAL

¹⁴ Jean-Paul COSTA, « Coordonner l'action : le ministre vu par son directeur de cabinet », in Serge HURTIG (col.), *Alain Savary : politique et honneur*, Paris : Presses de Sciences-po, 2002, p.289-296

montrent la divergence culturelle et idéologique entre les deux champs vis-à-vis de l'enseignement privé¹⁵.

Le dernier groupe est celui des professionnels de l'éducation, issus de la haute administration de l'Education nationale (inspection, rectorat, organismes centraux du Ministère), qui connaît une nette croissance sur la période étudiée. Comme le souligne Christian Forestier, ceux-ci n'ont globalement pas de positions tranchées vis-à-vis de l'enseignement privé, et ont plutôt suivi la ligne conciliatrice des Ministres de l'Education nationale¹⁶ entre 1981 et 1986. Entre 1986 et 1988, la question de l'enseignement privé n'est officiellement plus évoquée dans les rencontres entre les responsables du secrétariat à l'Education nationale du Parti socialiste – qui fait le lien entre les hauts fonctionnaires de l'Education nationale de 1981-1986 et de 1988-1993- et les dirigeants de la Fédération de l'Education nationale. Plusieurs témoignages indiquent que lors des négociations secrètes entre l'équipe du PS dirigée par Laurent Fabius (secrétaire national à l'Education nationale en 1987-1988) et les dirigeants de la FEN, le sujet de l'école privée n'a été abordé ni du côté partidair, ni du côté syndical. Ces hauts fonctionnaires de l'Education nationale, ayant travaillé au niveau des structures locales de l'administration éducative (inspection, rectorat), ils ont des contacts réguliers avec les établissements privés et leurs représentants diocésains. Ils représentent souvent la ligne des Ministres de l'Education nationale, souhaitant « techniciser » le dossier de l'enseignement privé.

Cette évolution sociologique est corrélée au dés-enchâssement idéologique de l'action du ministère de l'Education nationale, hors de la culture laïque originelle. La recherche d'un référentiel alternatif a dès lors été nécessaire pour remplacer ce cadre initial rendu inopérant.

Une politique publique sans référentiel ? L'école privée comme dissonance idéologique croissante de l'action éducative des Ministères de l'Education nationale des gouvernements socialistes.

Du point de vue idéologique, l'enseignement privé suscite un intérêt décroissant au sein du Parti Socialiste, qui évite d'aborder publiquement le sujet après juillet 1984. Le thème de la laïcité scolaire décroît fortement dans les publications du parti. Cette évolution peut être repérée par l'exemple du *Poing et la Rose*, l'une des publications les plus importantes du PS sur la période.

Le Poing et la Rose, mention de la laïcité scolaire et de l'école privée, 1981-1993 (Collection de l'OURS)

Année	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Nombre de mentions de l'enseignement privé	2	1	2	0	0	X	1	0	X	0	0	X	X
Nombre de mentions de la laïcité scolaire	3	1	4	1	4	X	6	6	X	6	4	X	X

X : aucun ou un seul numéro du *Poing et la Rose*.

On peut noter à partir de 1984 une divergence, entre la référence à la laïcité scolaire, qui se maintient, et la disparition de la motion à l'enseignement privé, acquise après 1987. L'évolution est comparable dans la revue du secteur Education du Parti socialiste, *Ecole et Socialisme*, qui ne mentionne plus la question de l'école privée, de novembre 1984 à sa disparition début 1994. A partir de 1989, la motion de la laïcité à l'école dans les publications du PS est liée à l'affaire du foulard, ou plus généralement, de l'islamisme. Ce glissement entraîne, selon l'expression de Pierre Rosanvallon, une « indétermination conceptuelle » en matière de politique publique des socialistes vis-à-vis de l'enseignement privé : sujet évité du fait de sa dangerosité politique, et désinvesti par le camp laïque, l'école privée devient un domaine d'action

¹⁵ Note de Claude Lavy, secrétaire national à la laïcité du SNI-PEGC, « rencontre Jack Lang-CNAL «30.04.92 », 1988-1992, Unsa-Education

¹⁶ Entretien avec Christian Forestier, ancien recteur de l'académie de Dijon (1981-1986), 07/05/09

éducative sans référentiel clairement affirmé. Avec la marginalisation des enseignants dans le cabinet ministériel de l'Éducation nationale, les membres attachés à la culture laïque traditionnelle se raréfient, ce qui contribue à dés-encaster la politique vis-à-vis de l'enseignement privé d'un substrat idéologique cohérent et identifié.

Les ministères de l'Éducation nationale des gouvernements de gauche ont rapidement cherché des justifications alternatives. Dès 1983, le cabinet ministériel d'Alain Savary commande une série de sondages confidentiels, afin d'évaluer l'état d'esprit de l'opinion. Autant qu'une méthode de gouvernement- innovante dans le domaine des politiques publiques éducatives, il s'agit du seul exemple connu durant le ministère Savary- c'est une véritable ressource politique. Dès 1982, le Ministre de l'Éducation nationale appuie sa politique vis-à-vis de l'enseignement privé sur ces sondages d'opinion¹⁷. Il utilise d'ailleurs explicitement ceux-ci comme une ressource dans la concurrence des acteurs vis-à-vis de l'enseignement privé, notamment en octobre et novembre 1983, lorsque la tension avec le camp laïc est à son comble. Les dirigeants des organisations laïques rejettent d'ailleurs frontalement le « gouvernement par sondages ». Ainsi, André Henry, ancien secrétaire général de la FEN, Ministre du Temps libre, le souligne dans une lettre confidentielle à Alain Savary en novembre 1983:

« Il serait pour le moins navrant de laisser intoxiquer par les prétendus sondages qui font croire que les 2/3 des français sont favorables à l'école privée ».

Le recours au sondage à partir de 1982 dépasse le simple rôle de ressource politique : en effet, il est couplé à l'intérêt d'Alain Savary pour les travaux naissants sur le consumérisme scolaire. Il accorde en particulier une place très importante aux travaux de Robert Baillon, sociologue spécialiste du phénomène d'évitement de la carte scolaire- un sujet alors naissant. Dans une note manuscrite de juin 1984, le directeur adjoint de cabinet, Jean Gasol, souligne l'intérêt politique qui peut être tiré de ses travaux. Cette gestion de l'école privée par sondage révèle un tournant majeur, celui d'une politique publique éducative se légitimant par la satisfaction de l'opinion et des « consommateurs d'écoles ». Ce tournant est d'autant plus important qu'il se heurte à l'enchâssement idéologique du Parti socialiste dans la culture laïque. En pleine confrontation avec le camp laïc, cet intérêt n'est pas neutre. En effet, l'approche proposée par Robert Baillon est un véritable laboratoire pour légitimer une politique publique éducative à la fois centralisée dans les mains du Ministère de l'Éducation nationale, et légitimée par le choix des « consommateurs d'école ». Le ministère de l'Éducation nationale utilise d'ailleurs ces travaux en 1985 pour mener les premières expériences d'assouplissement de la carte scolaire.

Ce tournant est de ce fait repris par les trois Ministres socialistes postérieurs à Alain Savary. La gestion par l'enseignement privé par sondages est utilisée à l'encontre de l'aile la plus laïque des parlementaires et cadres socialistes, notamment lors de l'accord Lang-Cloupet¹⁸. Lors d'une rencontre avec le CNAL, un membre de cabinet de Jack Lang admet que la connaissance technique du privé est relativement faible au sein du cabinet. L'explication de la politique publique en matière d'enseignement privé qu'il donne est celle des pressions de l'opinion et des organisations impliquées dans le débat- ici, les organisations de l'enseignement catholique. Cette légitimation par l'absence de souveraineté du Ministère est intéressante, car elle attribue la définition de la politique publique menée à un rapport de forces externe au Ministère. Si elle n'est pas explicitement utilisée comme référentiel de substitution (avec une approche inspirée des « *quasi-market policies* » mises en place durant la période), l'utilisation de « l'opinion publique » et de la notion du marché scolaire est sous-jacente. Mobilisée comme contre-argumentaire vis-à-vis du camp laïque (au sein du PS ou face aux organisations syndicales), la ressource signe la dissonance idéologique de l'action du Ministère vis-à-vis du Parti socialiste et de sa culture politique initiale.

¹⁷ Note, « Compte rendu d'un sondage d'opinion sur la question de l'enseignement privé », datable de mai 1982, Archives Alain Savary

¹⁸ Note de Claude Lavy, secrétaire national du SNI-PEGC, « rencontre Jack Lang-CNAL, 30.04.92 », Archives SNI-PEGC, Unsa-Education

Annexe : signification des sigles

- CNAL : Comité National d'Action Laïque (fondé en 1953, toujours en activité)
- FCPE : Fédération des Conseils des Parents d'Elèves (marquée à gauche, principale organisation de Parents d'Elèves du public depuis 1947)
- FEN : Fédération de l'Éducation nationale (principale fédération syndicale du monde enseignant de l'après guerre à 1992)
- FSU : Fédération syndicale unitaire (principale fédération syndicale du monde enseignant depuis 1993, créée par des anciens de la FEN)
- SNES : Syndicat national de l'enseignement secondaire (principal syndicat des professeurs de collège et lycée de l'après guerre, membre de la FSU)
- SGEC : Secrétariat Général à l'Enseignement catholique (regroupement des organismes de l'enseignement catholique)
- SGEN : Syndicat général de l'Education national (second organisation syndicale enseignante après la FEN jusqu'en 1992, membre de la CFDT)
- SNI-PEGC (SNI avant 1975): Syndicat national des instituteurs et professeurs d'enseignement général de collègue, (principal syndicat de l'ancienne FEN, disparu en 1992)