

Éducation et politique(s) : une relation en question(s)

Alain BOISSINOT

Le projet éducatif entretient aujourd'hui des relations de plus en plus complexes avec la sphère des politiques – dans tous les sens du terme.

Que l'éducation soit étroitement liée à l'organisation de l'espace civique n'est pas un phénomène nouveau. Dans la cité grecque, la liberté des anciens, pour reprendre les termes de Benjamin Constant, supposait une éducation qui mette l'homme libre en harmonie avec les lois de la cité. Et quand les Lumières et la Révolution française fondent la légitimité, non plus sur une transcendance, mais sur la volonté collective des citoyens, il devient nécessaire de faire en sorte que ceux-ci soient aussi éclairés que possible. Un projet politique démocratique suppose une instruction publique : ambition qu'illustrent, parmi bien d'autres textes fondateurs, les Mémoires sur l'instruction publique de Condorcet :

« Plus les hommes sont disposés par éducation à raisonner juste, à saisir les vérités qu'on leur présente, à rejeter les erreurs dont on veut les rendre victimes, plus aussi une nation qui verrait ainsi les lumières s'accroître de plus en plus, et se répandre sur un plus grand nombre d'individus, doit espérer d'obtenir et de conserver de bonnes lois, une administration sage et une constitution vraiment libre. » (Premier Mémoire)

Ce lien entre éducation et politique est si fort que certains robespierristes iront, s'opposant à Condorcet et préfigurant des logiques totalitaires, jusqu'à souhaiter que l'enfant soit retiré à sa famille pour être entièrement pris en charge par cette collectivité nationale dont il sera ensuite membre : il s'agit là d'aller jusqu'à confondre l'individu et le citoyen.

Notre système éducatif hérite des débats de la période révolutionnaire puis des grandes réformes de l'Empire. Du coup il nous paraît naturel que l'éducation figure comme une composante de tout projet politique : on attend dans un programme électoral des propositions sur l'école. Et l'on parle couramment de « politique éducative », surtout si l'on continue à se situer dans un cadre de pensée jacobin qui privilégie l'action de l'État central.

Pourtant bien des signes montrent qu'aujourd'hui cette approche, au moins dans sa forme classique, peine à rendre compte des enjeux éducatifs. Si l'éducation conserve évidemment une dimension politique, celle-ci s'inscrit dans un espace et un temps beaucoup moins univoques que naguère. Le champ lui-même du politique se laisse de plus en plus difficilement caractériser par les lignes de force anciennes. Les lieux de décision paraissent multiples et parfois incertains. Le reflux des grandes idéologies conduit à douter de leur valeur explicative, et l'on voit se manifester le souhait d'approches plus pragmatiques.

Tenter de prendre la mesure de ce contexte brouillé et évolutif, c'est indispensable pour identifier les leviers d'une action efficace. C'est aussi rencontrer de nombreuses questions.

Sur quoi se fondent les politiques éducatives ?

Les politiques éducatives ont longtemps été pensées comme participant des politiques globales et des idéologies qui les sous-tendaient. L'histoire venait souvent corroborer cette approche, surlignant les ruptures, pour valoriser par exemple la naissance de l'école républicaine, ou opposer des politiques « de droite » ou « de gauche ». La doxa républicaine

a encouragé cette vision quelque peu manichéenne, à laquelle il devient difficile d'adhérer sans réserve aujourd'hui. La volonté de réforme et de promotion de l'éducation, ou inversement le conservatisme et le corporatisme, ne se répartissent pas de façon homogène en fonction des appartenances politiques et des régimes successifs. Pour voir dans la Troisième République un commencement absolu, il faut oublier Guizot, Duruy et bien d'autres...

Même si bien des catégorisations paraissent moins assurées que naguère, certaines questions n'en continuent pas moins à fonctionner comme des marqueurs idéologiques : l'analyse des résultats du baccalauréat, les débats sur le redoublement ou les méthodes d'apprentissage de la lecture... Les passions, autour de ces sujets comme de quelques autres, viennent régulièrement troubler l'exercice de la raison. On pourrait aussi s'interroger sur le rôle des utopies pédagogiques, qui peuvent porter des volontés de réforme mais qui parfois exposent à des radicalisations contestables.

Les résultats de la recherche, les comparaisons internationales, la préoccupation de l'efficacité dans un contexte économique difficile, favorisent pourtant désormais des approches plus pragmatiques. Beaucoup souhaitent des démarches moins idéologiques, et fondées sur l'observation et l'analyse des résultats. On voit s'affirmer le projet d'un « Evidence Based Management », un mode de pilotage fondé sur l'étude des faits et sur des preuves objectives.

Les progrès d'approches moins idéologiques expliquent des revirements politiques. Ainsi l'on a vu ces dernières années des milieux jusque-là très attachés au redoublement conçu comme marqueur d'exigence devenir beaucoup plus critiques, sous l'effet des comparaisons internationales mais aussi d'une prise de conscience du coût considérable que l'abus du redoublement entraîne pour la collectivité. Autre exemple : des courants de pensée et des partis qui jusque-là se satisfaisaient aisément du dualisme de l'enseignement supérieur (grandes écoles et organismes de recherche pour l'élite, universités plus ou moins négligées pour la masse) ont mieux compris depuis vingt ans la nécessité de développer et de promouvoir des universités plus ambitieuses, à la mesure de la concurrence internationale.

Comment donc se construisent aujourd'hui les partis pris (et les prises de parti) en matière de politique de l'éducation ?

L'espace de l'éducation et des politiques

La référence traditionnelle à l'état-nation est contestée de deux façons, à la fois par le cadre plus large de l'international et par l'affirmation d'échelons infranationaux.

D'un côté l'éducation est entrée dans l'ère de la globalisation. Les évolutions récentes de l'enseignement supérieur sont étroitement liées à la mondialisation et au fait que la concurrence internationale s'est déplacée sur le terrain de la connaissance. Le « classement de Shangai » a joué un rôle déterminant dans les prises de conscience, de même que la nécessité de faciliter la circulation des étudiants. La réhabilitation en France du modèle universitaire, par rapport à la tradition des grandes écoles et des organismes de recherche, est liée à la force des modèles étrangers.

Il en va de même dans le scolaire : les études de l'OCDE, les programmes européens, les enquêtes internationales jouent un rôle croissant dans un domaine qui longtemps, au nom du principe de subsidiarité, fut considéré comme spécifiquement national. Ces données nouvelles

agissent fortement sur les politiques nationales : on le constate par exemple, en France, avec le développement de la réflexion sur le socle commun, ou avec l'évolution des positions sur le redoublement.

D'un autre côté (et complémentirement ?) des échelons infranationaux revendiquent un rôle croissant, en lien avec la décentralisation et le renforcement des collectivités territoriales. Les académies s'affirment en partenariat avec les régions, des niveaux plus fins d'analyse et de pilotage se cherchent (quel rôle pour les départements, les bassins, etc. ?). Les équilibres définis par les premières lois de décentralisation sont remis en cause.

Beaucoup défendent l'idée de confier complètement aux régions la responsabilité des enseignements professionnels initiaux, complémentaires de leurs prérogatives actuelles en matière de formation professionnelle continue, d'apprentissage et d'alternance. Ce projet peut s'appuyer sur le constat que les frontières entre enseignements initiaux et formation continue sont moins nettes que naguère. Mais d'un autre côté il risque de compromettre les cohérences et les passerelles entre les différentes voies de formation initiale, et d'accentuer la dépréciation des enseignements professionnels. Dès lors, ne faut-il pas considérer l'offre de formation comme un tout, avec des effets de vases communicants, notamment entre les voies de formation technologique et professionnelle ? Plutôt que de donner un statut à part au professionnel, n'est-ce pas la responsabilité de l'offre de formation dans son ensemble qu'il faudrait confier aux régions ?

C'est dans cette perspective que s'inscrivent les propositions qu'ont présentées les régions de France¹, en préconisant que soit transférée aux régions « la carte des formations de l'enseignement général et technologique et du post-bac, afin de pouvoir construire de véritables schémas prévisionnels des formations facilitant l'articulation avec l'emploi et l'enseignement supérieur ».

La question du rattachement des collèges est également posée, ainsi que celle des écoles, leur lien traditionnel avec la commune et les incertitudes sur leur statut renvoyant à de nombreux problèmes au moment où s'affirme la logique de l'intercommunalité et où s'esquisse l'hypothèse d'une « école du socle commun » couvrant l'ensemble de la scolarité obligatoire.

Au fil de ces questions se dessinent de nouveaux partenariats et de nouveaux espaces de référence. Ceci sans préjuger de l'idée que les établissements eux-mêmes pourraient accéder à une plus grande autonomie, comme le suggèrent de nombreuses expériences étrangères. Peut-on dès lors parler de politique académique, ou régionale ? De politique d'établissement ?

Le temps de l'éducation et des politiques

Il est devenu banal de constater l'accélération du temps politique, et de s'inquiéter de la pression du court-terme. Or cette situation est particulièrement problématique pour l'éducation, qui s'inscrit par définition dans un temps relativement long. L'histoire de l'école montre que les évolutions ne prennent sens que sur plusieurs décennies, en lien avec des mutations profondes de la société. Si on ne les replace pas dans le cadre de l'histoire des idées et des mentalités, les transformations institutionnelles sont aussi confuses que peut l'être un tableau impressionniste pour qui le regarde de trop près.

¹ Régions de France, *8 propositions pour conforter et poursuivre la régionalisation de notre pays*, 8 février 2017.

C'est pourquoi, rapportées au cadre d'un quinquennat, les politiques éducatives sont peu lisibles. Une vision myope et focalisée sur l'événement laisse souvent échapper l'essentiel, et le débat s'enferme dans l'anecdote, voire le contresens. Il suffit de songer, dans la période récente, à la façon dont la « réforme Haby » a pu, sur le moment, être violemment contestée et présentée comme l'expression malthusienne d'une volonté de sélection, alors qu'elle apparaît clairement avec le recul comme une étape décisive dans la construction du collège unique.

Comment, derrière les changements en dents de scie (souvent liés à des marqueurs politiques), identifier et préserver les constantes et le véritable temps de l'action éducative ? Comment dégager les vrais enjeux et ne pas s'égarer dans l'insignifiant ?

Le champ de l'éducation et celui des politiques

Au long des XIX^e et XX^e siècles, le champ de l'éducation s'est progressivement assimilé à la construction d'un système éducatif de plus en plus exhaustif et inclusif, piloté par l'État.

Cette logique d'homogénéisation a permis le développement des scolarités, la massification et la démocratisation du système éducatif. Mais certains signes montrent qu'elle semble aujourd'hui rencontrer des limites. On assiste à une demande de diversification et d'individualisation du système. Même parmi ceux qui sont attachés au principe du « collège unique », beaucoup s'inquiètent de son caractère excessivement uniforme et souhaitent des parcours plus souples et plus divers. S'exprime aussi le besoin d'un accompagnement plus individualisé des élèves, et ces dernières années ont vu se multiplier des dispositifs qui, sous des noms divers, tentent de répondre à ce besoin : aide personnalisée, accompagnement éducatif, etc.

Si l'Éducation nationale ne répond pas à la demande, d'autres acteurs proposent leurs services, par exemple les organismes de soutien scolaire. La gestion des rythmes scolaires, le développement d'action de soutien ou d'accompagnement, ont suscité l'apparition de nouveaux acteurs liés aux collectivités ou relevant de l'initiative privée. On assiste ainsi à l'émergence de dispositifs qui débordent le champ traditionnel de l'Éducation nationale. Il faut noter aussi que de nouvelles attentes s'expriment à l'égard de l'enseignement privé (hors ou sous contrat), voire de l'instruction à domicile. Même si elles demeurent très minoritaires, les formes de scolarisation les plus éloignées du contrôle de l'État tendent à se développer.

Autre évolution majeure : le développement du numérique et des nouveaux médias a bouleversé les modes d'accès au savoir, dont l'école a de moins en moins l'exclusivité. Le niveau global de formation des familles et de la société a progressé. Le temps passé par les jeunes devant les écrans de télévision ou d'ordinateur, pratique qui ne connaît pas de vacances, l'emporte désormais sur le temps passé en classe. Informations et savoirs circulent de toutes parts dans un espace et un temps qui débordent de tous côtés l'univers scolaire. Certes, l'accumulation des informations ne constitue pas une connaissance. Certes, pour tirer pleinement profit des apports du numérique, il faut avoir acquis une formation préalable, savoir apprécier les informations pertinentes et construire des problématiques. De ce fait, bien des nouvelles techniques d'enseignement, comme les cours à distance, paraissent mieux adaptées à des étudiants confirmés qu'à de jeunes élèves. Il est donc sans doute excessif d'évoquer une sorte de révolution anthropologique, un nouvel ordre du savoir, comme le fait M. Serres dans un essai brillant mais provocateur, *Petite Poucette* (2012). On assistera plus vraisemblablement, dans les années à venir, à un métissage croissant de différents modes

d'enseignement, les formes traditionnelles, y compris le cours magistral, conservant leur part de légitimité à côté de pratiques nouvelles.

Encore faut-il prendre la mesure de ce que celles-ci peuvent apporter. Par exemple, dans des établissements qui utilisent les espaces numériques de travail, on voit les échanges entre enseignants et élèves s'organiser bien au-delà de la traditionnelle heure de cours, qui tend à apparaître comme une unité de compte obsolète. Les réflexions conduites autour de la « classe inversée » présentent aussi un réel intérêt. Contrairement à ce qui se passait encore au XIX^e, le XX^e siècle a rejeté le travail des élèves hors de la classe, voire de l'école, et a centré le cours sur la transmission de connaissances. Dès lors que les savoirs sont disponibles en ligne, on peut imaginer d'inverser la tendance et de rétablir une place en classe pour le travail des élèves, sur la base de recherches effectuées préalablement. Le métier d'enseignant n'en a pas moins d'intérêt, bien au contraire peut-être. Mais il évolue : le maître n'a pas le monopole des savoirs légitimes, il est davantage le guide de l'élève dans l'univers de la connaissance.

Ces évolutions conjuguées font que les interventions en matière de formation deviennent de plus en plus nombreuses et protéiformes. Le champ de la politique éducative ne se résume pas au politique formel, officiel, visible, assumé en tant que tel et soumis à des modalités électives classiques. Comment penser et prendre en compte cette nouvelle dimension ?

Pour ouvrir le débat plus que pour conclure...

Toutes ces questions reviennent à s'interroger sur les acteurs des politiques éducatives. L'équilibre classique entre les représentants de l'État centralisé, du ministère aux chefs d'établissement, et les « partenaires » que sont les syndicats et les différents groupes de pression, paraît de plus en plus formel (et inefficace ?). Le système peine à penser le rôle des parents et des élèves eux-mêmes.

Le discours politique traditionnel, les jeux de rôle et les déclarations d'intention des instances ministérielles, embrayent de plus en plus mal sur la réalité de ce qu'on nomme « le terrain ». Bien des acteurs de l'éducation jugent désormais incertaine l'articulation entre ce qui se dit et ce qui se fait : signe d'une crise qui appelle peut-être l'émergence de modèles nouveaux.

Qui est réellement à l'initiative des changements ? Comment identifier les acteurs pertinents, comment définir les niveaux de décision et les modes d'action adaptés ? Quel peut être le véritable rythme des évolutions scolaires ?

Alain BOISSINOT,

Président du conseil scientifique,

Ancien Recteur, ancien Directeur général de l'enseignement scolaire