

La régulation dans les systèmes scolaires

In: Revue française de pédagogie. Volume 130, 2000. pp. 73-87.

Citer ce document / Cite this document :

Maroy Christian, Dupriez Vincent. La régulation dans les systèmes scolaires. In: Revue française de pédagogie. Volume 130, 2000. pp. 73-87.

doi : 10.3406/rfp.2000.1054

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfp_0556-7807_2000_num_130_1_1054

Abstract

In the context of a weakening social consensus about school, what kind of social forms and procedures can enable educative action to be coordinated and stabilized, at least to some minimal extent ? In order to answer this question, the authors develop a twofold approach of regulation within education systems, defining regulation as "the process through which rules are produced and social action is oriented". From a methodological point of view, grasping this process encompasses both an analysis of the structural framework and a comprehension of the social interactions which produce rules. On the one hand, regulation is understood as the articulation of several forms of coordination resulting from a particular historical process. The analysis of the structural (institutional) framework in francophone Belgium illustrates this first moment of the approach. On the other hand, attention is given to interactions and games between actors, particularly at a local level, in order to understand how rules are constructed and how organized action can emerge.

Résumé

Dans un contexte d'affaiblissement des consensus normatifs relatifs à l'école, quelles formes et quels processus sociaux permettent à l'action éducative de se construire avec un minimum de stabilité et de coordination entre acteurs ? Pour traiter cette problématique, les auteurs posent les jalons d'une double approche de la régulation au sein des systèmes scolaires, régulation comprise comme « le processus de production de règles et d'orientation des conduites des acteurs ». Méthodologiquement, l'identification de ce processus repose simultanément sur une analyse du cadre structurel et un repérage des jeux d'acteurs dans leur activité sociale de production de règles. La régulation est d'abord appréhendée comme un montage composite de formes de coordination qui résulte d'une histoire spécifique à chaque société. L'analyse du cadre structurel pregnant dans le cas de la Belgique francophone permet de l'illustrer. Dans un second temps, l'attention porte sur les jeux et modes de relations entre acteurs, pour saisir le processus de construction des règles de l'action organisée, notamment au plan local.

La régulation dans les systèmes scolaires

Proposition théorique et analyse
du cadre structurel en Belgique francophone

Christian Maroy et Vincent Dupriez (*)

Persée
BY:
creative commons

Dans un contexte d'affaiblissement des consensus normatifs relatifs à l'école, quelles formes et quels processus sociaux permettent à l'action éducative de se construire avec un minimum de stabilité et de coordination entre acteurs ? Pour traiter cette problématique, les auteurs posent les jalons d'une double approche de la régulation au sein des systèmes scolaires, régulation comprise comme « le processus de production de règles et d'orientation des conduites des acteurs ». Méthodologiquement, l'identification de ce processus repose simultanément sur une analyse du cadre structurel et un repérage des jeux d'acteurs dans leur activité sociale de production de règles. La régulation est d'abord appréhendée comme un montage composite de formes de coordination qui résulte d'une histoire spécifique à chaque société. L'analyse du cadre structurel prégnant dans le cas de la Belgique francophone permet de l'illustrer. Dans un second temps, l'attention porte sur les jeux et modes de relations entre acteurs, pour saisir le processus de construction des règles de l'action organisée, notamment au plan local.

INTRODUCTION

Au cours des trois dernières décennies, les attentes vis-à-vis de l'école se sont largement multipliées et s'expriment dans un cadre critique où la légitimité de l'école et de ses acteurs est suffisamment mise en cause pour entraîner des interrogations sur la définition même du projet scolaire et sur les objectifs qu'il doit poursuivre. Par quoi, dès lors, le relatif consensus social autour de la mission de l'école a-t-il été remplacé pour orienter conduites et interactions en son sein ? Quels sont les mécanismes, explicites ou

sous-jacents, qui permettent à l'action éducative de se construire avec un minimum de stabilité et de coordination entre acteurs ? Comment, par ailleurs, comprendre et articuler les récentes manifestations des politiques scolaires, apparaissant quasi simultanément dans plusieurs pays industrialisés, telles que les définitions de compétences à développer chez les élèves, les projets d'établissements ou la valorisation de la concertation entre enseignants ?

C'est à ces interrogations que nous tentons de répondre en développant une double approche de la régulation dans le champ scolaire, régulation

entendue au sens large comme le processus de production des règles et d'orientation des conduites des acteurs. Notre réflexion est menée à deux niveaux et en deux temps. Il s'agit tout d'abord - moment structurel - de penser l'articulation des formes de coordination qui contribuent à un moment donné à maintenir une relative cohérence dans la structure et le fonctionnement de ce qu'il est convenu d'appeler le « système scolaire » en tentant de dépasser l'analyse relativement classique qui oppose deux modes de gouvernance du système, l'État et le marché, respectivement associés à des logiques de contrôle ou de liberté. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur une typologie des formes de coordination de l'action (Hollingsworth et Boyer, 1997). Ce modèle appliqué au cas de la Belgique francophone permet de comprendre la nature particulièrement complexe de la régulation structurelle à l'œuvre dans une institution scolaire dont l'histoire explique le caractère relativement composite. Le second moment complémentaire de l'analyse, esquissé à partir des travaux de Reynaud (1988, 1993) et de Friedberg (1993) en sociologie des organisations, renvoie à la prise en compte des « jeux d'acteurs » dans leur capacité à produire des règles de référence. Il s'agit de saisir la régulation au sens actif, comme production des règles ou cadres de référence ou comme appropriation située et contingente de ces règles.

PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE

L'affaiblissement du consensus autour de l'école

Plusieurs analyses rétrospectives portant sur l'évolution des systèmes scolaires depuis le début du siècle jusqu'à aujourd'hui mettent en évidence l'affaiblissement d'un consensus autour de la mission de l'école. Dans la plupart des pays européens, l'institution scolaire s'est inscrite à la fin du siècle dernier dans une perspective de « progrès » et de modernisation, dans un contexte socio-économique d'accélération de la croissance et d'affirmation de la rationalité. Le rôle majeur de l'école est dès lors de combattre l'ignorance, ce qui correspond à la fois à un projet politique (l'intégration de citoyens avisés) et économique (la préparation des travailleurs nécessaires à la société industrielle). C'est par son travail d'instruction et de socialisation que l'école participe à l'avènement de

la modernité et l'institution scolaire fait ainsi partie des « évidences » des sociétés industrielles. Mais la massification de l'enseignement (et le processus relatif de bureaucratisation qui l'accompagne), le développement du pluralisme culturel et les transformations du marché de l'emploi ont produit à la fois une déstabilisation de l'institution scolaire et une diversification des demandes des usagers.

Ce type de constat a entre autres été fait (Derouet, 1992) dans le cadre d'analyses relatives à la transformation des structures scolaires qui révèlent, pour la France vers la fin des années 70, la rupture de la « boîte noire de l'égalité des chances » et la reconnaissance d'un univers où coexistent divers principes de justification et dans lequel chaque établissement est dorénavant censé construire son propre projet à partir d'un compromis entre des interlocuteurs locaux. François Dubet (1996) fait un constat similaire à partir de l'analyse du rapport des usagers à l'école : pour lui, l'école aujourd'hui n'est plus une véritable institution (1), non seulement parce qu'il n'y a plus de consensus autour d'un principe éducatif central, mais aussi car la massification de l'école a entraîné une diversification des objectifs éducatifs, a réduit la distance entre la culture scolaire et la culture civile et a brisé l'ajustement préalable des attentes des élèves et des maîtres. L'école n'apparaît dès lors plus comme cette institution forte, associant naturellement et harmonieusement travailleurs et usagers autour d'une conception commune de la mission d'enseignement. Luc Carton, analysant l'évolution du système scolaire en Belgique, ne dit pas autre chose quand il constate « ... la formation tendancielle d'un nouveau consensus sur l'école comme pluralité éclatée d'organisations. Hypothèse d'une transition lourde de l'école comme « institution » à une conception de l'école comme « agrégat d'organisations différenciées ». (Carton, 1991, p. 22). Mais au-delà de la France et de la Belgique, il semble (Beckers, 1998) que c'est dans l'ensemble des pays européens que les transformations socio-économiques et culturelles de la seconde moitié du XX^e siècle ont contribué à une sérieuse déstabilisation de l'ordre scolaire tel qu'il s'était construit dans les sociétés industrielles.

Nouveaux modes de régulation

Parallèlement à cet affaiblissement dans la définition et le sens du projet scolaire, nous pouvons

aisément constater la montée en puissance d'une logique technocratique, porteuse d'un souci d'efficacité et d'efficacé. De manière progressive, depuis quelques dizaines d'années, l'enseignement est sorti d'une logique de vocation où les qualités du maître n'étaient par définition ni mesurables, ni évaluables. L'univers scolaire est en train d'intégrer une série de références nouvelles telles que socles de compétences, profils de formation, épreuves d'évaluation externes, évaluation des établissements, savoir ajouté, coût moyen par élève, ... Et la nouveauté n'est pas que dans le vocabulaire. Plus fondamentalement, il s'agit de faire rentrer les tâches d'enseignement dans un modèle d'ingénierie sociale où les objectifs à atteindre sont définis à l'aide d'indicateurs les plus précis possibles et susceptibles de faire l'objet d'une évaluation, voire d'une mesure, externe. Une telle conception de l'organisation éducative tend potentiellement à réduire la part de créativité et d'autonomie de l'enseignant au profit d'une technostructure qui définit les comportements attendus et les outils d'évaluation. Nous avons mis en évidence ailleurs que la manière dont ce changement se réalise en Belgique francophone ne peut être lue de manière univoque (2). Plus globalement, on peut considérer que, en Europe occidentale en tout cas, les modes de contrôle et de coordination des systèmes éducatifs se transforment et on assisterait selon Neave (Neave, 1988) à la montée en puissance d'un État évaluateur dans lequel l'État tend à s'adjuger le contrôle stratégique sur les orientations d'ensemble du système en définissant les missions, les objectifs et les critères d'opérationnalisation des « résultats » du système, alors que la gestion des moyens serait davantage déléguée aux instances périphériques. L'État évaluateur est alors perçu comme une alternative à l'État bureaucratique et centralisé dans les systèmes éducatifs centralisés, et comme la mise en place d'un plus grand contrôle central dans les systèmes décentralisés (Neave, 1988).

Au moment même où disparaît un consensus normatif qui avait pu orienter et cadrer dans le passé conduites et interactions dans l'institution scolaire, on assiste donc au développement de politiques visant à transformer les relations entre l'État et les organisations scolaires locales, politiques qui conduisent à affecter le cadre structurel et institutionnel de l'école. Prendre acte d'une telle évolution est sans doute un pas nécessaire

pour percevoir une série de transformations des systèmes scolaires. Mais, si le référentiel de l'État évaluateur attire notre attention sur des transformations dans les relations entre l'État et les instances décentralisées (départements, municipalités, établissements, ...), il n'est guère suffisant pour rendre compte de l'ensemble des phénomènes qui contribuent à une régulation des actions dans le champ scolaire. Notre propos dans cette contribution est dès lors de jeter les jalons d'un cadre théorique susceptible d'appréhender les différentes formes et processus contribuant à organiser et à stabiliser l'action dans un espace social déterminé. En filiation avec les travaux de J.D. Reynaud (1993), la régulation est ainsi entendue comme le processus de production de règles et d'orientation des conduites des acteurs dans un espace social déterminé. La règle est comprise au sens large : « Elle peut prendre la forme d'une injonction ou d'une interdiction visant à déterminer strictement un comportement. Mais elle est plus souvent un guide d'action, un étalon qui permet de porter un jugement, un modèle qui oriente l'action » (Reynaud, 1993, préface de la seconde édition, p XVI). Autrement dit, les règles ne sont rien d'autre que leur « capacité réelle à régler des interactions ».

Une double approche de la régulation

Une telle définition de la régulation permet de situer d'emblée notre propos et l'écart que nous prenons par rapport à d'autres approches et acceptions de la notion de régulation. Une première acception ne peut être séparée d'une approche systémique, telle qu'elle est utilisée en biologie mais aussi en sociologie (de façon paradigmatique par Parsons (1951) ou plus récemment Luhmann, 1984). La régulation est alors l'ensemble des « mécanismes de rétroaction », des processus de contrôle et d'échange à travers lesquels un système social tend à maintenir son équilibre, orienté par une finalité de référence. Cette acception et surtout son usage dans l'analyse des systèmes sociaux a fait l'objet d'une critique déjà ancienne (3). À notre sens, font problème d'une part le présupposé de l'existence d'un objectif de référence qui est justement un enjeu pour les acteurs du système et, d'autre part, le présupposé d'une tendance du système à s'orienter vers l'équilibre, tendance qui est loin de se retrouver dans toutes les réalités sociales empiriques.

Une deuxième acception plus « institutionnelle » de la notion fait référence au contrôle des actions par une autorité reconnue. Il s'agit alors de l'ensemble des actions mises en oeuvre par une instance (gouvernement, hiérarchie d'une organisation) pour orienter les actions et les interactions des acteurs sur lesquels elle a une certaine autorité. Deux points sont importants : la régulation est exercée par un détenteur d'autorité légitime ; elle a par ailleurs diverses modalités d'exercice (règles, incitants, informations), points et niveaux d'application. Cette acception est proche de la définition courante du terme chez les économistes, définition qui renvoie à l'activité de contrôle d'une agence étatique (ou plus largement « des institutions ») sur les agents économiques, supposés par ailleurs autonomes (dans leurs préférences), libres (dans leurs choix) et rationnels (à des degrés variables). La notion de pilotage (des systèmes éducatifs) utilisée en sciences de l'éducation a un sens proche (De Landsheere, 1994) et pourrait être considérée comme une forme de régulation étatique ou hiérarchique qui se veut rationnelle et orientée vers des objectifs précis (4).

Un troisième sens du terme de régulation s'applique aux organisations ou systèmes d'action organisée ; la régulation est ici la résultante de l'articulation (ou de la transaction) entre une ou plusieurs régulations de contrôle et des processus « horizontaux » de production de normes dans l'organisation. La régulation est entendue *au sens actif* de processus social de production des « règles du jeu » permettant de résoudre les problèmes d'interdépendance et de coordination. Cette acception est proposée par des théoriciens des relations collectives de travail (Reynaud, 1989) ou des organisations (Crozier et Friedberg, 1977) qui tendent à relativiser l'idée d'une régulation normative *a priori* des ensembles organisés (par une culture ou des normes partagées par exemple) ; ils privilégient l'hypothèse d'une divergence d'intérêts et de valeurs entre les acteurs qui conduit à faire de la construction de l'action organisée un problème à résoudre. La réponse pratique à ce problème est le fruit de négociations entre des acteurs cherchant à développer leurs pouvoirs ou leurs intérêts dans l'organisation. L'analyse doit alors considérer plusieurs sources des « règles du jeu », et pas seulement les régulations institutionnelles. Reynaud propose ainsi de prendre en considération l'interaction entre la « régulation de contrôle » et la « régulation autonome » pour comprendre les règles du jeu

effectivement utilisées dans tel ou tel secteur d'une organisation concrète ou tel secteur des relations collectives de travail.

Nous avons voulu préciser et transposer cette dernière approche pour penser la régulation dans le domaine scolaire. Plus précisément, notre approche s'inscrit dans un paradigme sociologique relevant du « constructivisme social », tâchant d'articuler dans l'analyse la prise en compte des « structures » et le jeu des « acteurs » (Corcuff, 1996). Il s'agit de considérer les actions dans tout le champ scolaire comme des actions situées et cadrées, sans que ce cadre ne soit pensé comme purement contraignant. Au contraire le contexte dans lequel l'action s'inscrit constitue pour l'acteur à la fois une ressource et une contrainte. (Giddens, 1987) et le système fait de façon récurrente l'objet d'un travail de réactivation ou de remodelage au travers du jeu des acteurs.

Notre approche de la régulation procède dès lors sur le plan méthodologique en deux temps traités successivement dans ce papier. Le premier constitue un « moment structurel » de l'analyse, si l'on entend par là un moment dans lequel on cherche à qualifier et à rendre intelligible le contexte ou le cadre dans lequel les acteurs se situent, qu'ils soient situés au « centre » du système (dans un cabinet ministériel par exemple) ou à sa « périphérie » (dans un établissement). La régulation est saisie ici comme le montage composite, l'articulation, toujours partielle et fragile, d'une pluralité de formes de coordination constitutives à un moment du « cadre » institutionnel dans lesquels jouent les acteurs scolaires.

L'analyse est ensuite complétée en cherchant à mieux saisir au sein de ce cadre, comment se construisent les règles du jeu qui orientent de façon plus située les conduites des acteurs. On peut dire que nous cherchons ici à saisir la régulation dans le système d'enseignement, non plus au sens structurel mais au sens actif du terme en tentant d'appréhender, *in situ*, les jeux stratégiques des acteurs, leur contribution à la production de règles, en tenant compte de la pluralité des niveaux d'action.

PARTIE I : APPROCHE STRUCTURELLE

Pour penser les cadres structurels et institutionnels et leurs transformations, nous nous référons

à une typologie des formes de coordination proposée par Hollingsworth et Boyer (1997). Cette typologie est construite pour penser la coordination dans le monde économique, mais mutatis mutandis, elle nous semble applicable au monde scolaire, en Belgique en particulier. Hollingsworth et Boyer cherchent en fait à intégrer la littérature qui s'est développée tantôt en économie tantôt en sociologie sur divers *arrangements institutionnels* permettant de construire de la coordination parmi les agents économiques. Pour développer, produire ou distribuer les biens et les services, un

ensemble de relations d'échanges interdépendants (transactions) se développent entre divers acteurs individuels ou collectifs dans le but de résoudre une grande diversité de problèmes : trouver du capital, déterminer la quantité à produire, définir des prix et des salaires, communiquer de l'information aux consommateurs, etc.

La typologie est un outil pour penser les relations et les différences entre les diverses formes de coordination ; elle est construite sur la base de deux dimensions : une première dimension renvoie

Tableau I. – Les différentes formes de coordination

RESSORTS DE L'ACTION	DISTRIBUTION DU POUVOIR	
	Horizontal	Vertical
Intérêt	1. Marché	2. Hiérarchie
	6. Association	
Obligation	5. Réseau	
	4. État	
	3. Communauté	

Source : HOLLINGSWORTH et BOYER, 1997

au « ressort de l'action » (*action motive*). Elle oppose les contextes où l'acteur agit par *self interest* par opposition aux actions qui ne reflètent pas seulement un calcul utilitariste coûts/avantages, mais renvoient davantage à des normes sociales, des obligations vis-à-vis desquelles l'acteur est engagé. L'action s'inscrit alors dans le cadre d'une collectivité vis-à-vis de laquelle des normes de confiance, de réciprocité, d'obligation apparaissent. Autrement dit, l'acteur peut tantôt se rapprocher de l'homo oeconomicus, de l'acteur stratège et utilitariste de l'individualisme méthodologique, tantôt d'un homo sociologicus, inscrit dans des « *social bonds* » et des collectivités concrètes (5).

La deuxième dimension renvoie au mode de coordination et à la distribution du pouvoir horizontale ou verticale qui le caractérise : « at one extreme, horizontal coordination takes place when many and relatively equal agents interact (e.g. in a well organized spot market). At the other extreme, inequality of powers results in a hierarchical form of coordination whereby either a private or public hierarchy structures the interaction between a principal and a agent or between a leader and a follower. » (Hollingsworth et Boyer, 1997, p. 8).

Il en ressort une diversité de formes de coordination, qui sont autant d'arrangements institutionnels : le marché, la hiérarchie (c'est-à-dire l'organisation), la communauté, l'État, les réseaux et les associations. On peut en préciser brièvement la nature respective et les situer dans le tableau à double entrée que nous reprenons à Hollingsworth et Boyer.

Boyer et Hollingsworth entendent la notion de *marché* dans un sens plus restreint que la littérature économique : il s'agit d'un échange décentralisé, de proximité, informellement organisé, où chaque transactant demeure autonome et défend ses intérêts propres ; le contrat qui en résulte spécifie préférences et prix et est relativement complet ; surtout le contrat se dissout lorsqu'il est exécuté, de sorte que cela ne nécessite plus d'échanges ultérieurs entre les parties. Dans leur typologie, le marché se situe dès lors dans la partie nord-ouest du tableau, combinant un acteur « intéressé » et une relative horizontalité de la distribution du pouvoir.

L'*organisation hiérarchique* (*hierarchy*) renvoie aux organisations formelles où une bonne partie

du pouvoir de décision est centralisé dans les mains d'un sommet hiérarchique. Il s'agit donc bien des organisations formelles qui sont l'objet classique de la théorie des organisations. Les acteurs y sont aussi considérés comme stratèges. On se situe au nord-est du tableau.

L'*État* représente un arrangement institutionnel plus complexe à décrire, et différent des autres, dans la mesure où « l'État sanctionne et régule les autres mécanismes de coordination, c'est lui qui fait observer les règles des différentes autres formes de coordination » (ibidem, p. 8 ; notre traduction). L'État a donc le rôle de régulateur en dernier ressort. Par ailleurs, l'État peut aussi agir comme un autre acteur collectif. Cette forme de coordination est donc située au sud-est du tableau.

D'autres arrangements ont cependant été mis au jour plus récemment dans la littérature, il en va ainsi des *réseaux*, par exemple ceux qui peuvent se tisser entre l'État, les universités et les industries aux États-Unis, dans le cadre de stratégie de développement de l'innovation technologique ou encore les réseaux constitutifs du système dual de formation en RFA. Ces réseaux constituent des formes de coordination dans lesquelles « les acteurs ne sont pas intégrés dans des organisations formelles, mais n'agissent pas pour autant de façon autonome sur un marché. Les acteurs sont liés de façon souple aux autres dans des relations de moyen/long terme qui favorisent leurs capacités à collaborer et à coopérer, au travers d'échanges répétés avec d'autres acteurs » (Hollingsworth et Boyer, 1997, p. 8 ; notre traduction). Ces réseaux sont donc des formes de coordination intermédiaires sur les deux dimensions et se retrouvent au centre.

Dans les *communautés* (ou de façon proche les clans, les clubs...), l'acteur entretient des relations basées sur la réciprocité, la confiance et les intérêts communs du groupe ; elles ne peuvent donc être totalement ramenées à une logique de l'intérêt individuel. Cet arrangement institutionnel est dès lors situé au sud-ouest du tableau : l'action est inscrite dans une normativité forte, et par ailleurs, le pouvoir n'est pas formellement centralisé.

Une forme qualifiée d'*association* par Hollingsworth et Boyer se distingue du réseau ou de la communauté du fait qu'il s'agit d'organisations formelles. De plus, elles tendent à rassembler des acteurs engagés dans des activités semblables, alors que les réseaux rassemblent des acteurs aux

activités complémentaires. Des exemples classiques sont donnés par les organisations syndicales ou les unions professionnelles patronales. Cette forme est située plus au nord du tableau vers le volet « intérêt » avec une position intermédiaire sur le plan de la distribution du pouvoir formel.

Le propos essentiel d'Hollingsworth et Boyer est de chercher à penser les articulations et relations des diverses formes de coordination, leur degré de développement relatif et leurs limites. Outre son intérêt théorique, cette typologie se révèle intéressante pour penser et comparer les diverses formes de coordination présentes dans le système scolaire et spécifiques à divers contextes sociétaux ou régionaux. La tâche assignée à l'analyse est de discerner les formes de coordination effectivement présentes et historiquement déterminées, de saisir leur articulation problématique, leurs évolutions, les groupes qui les encouragent ou les combattent, leurs effets.

PARTIE II : LES FORMES DE COORDINATION DANS LE SYSTÈME SCOLAIRE EN BELGIQUE FRANCOPHONE

Dans cette seconde partie, nous proposons un usage de cette typologie en référence au système scolaire de la Belgique francophone. Une telle tentative nous semble être un travail prometteur que nous ne faisons qu'ébaucher ici en ayant comme fil conducteur l'objectif suivant : appréhender les manifestations actuelles de ces formes de coordination en étant attentifs aux conditions historiques de leur évolution.

Chacune des six formes de coordination peut bien entendu être identifiée comme une modalité de régulation dans le contexte scolaire. Il nous semble cependant qu'aujourd'hui, en Belgique francophone, quatre de ces formes émergent avec davantage de clarté : l'organisation hiérarchique, le marché, l'association et l'État. **L'organisation hiérarchique** correspond prioritairement à l'établissement où l'autorité est légalement reconnue au « pouvoir organisateur » qui, dans une posture semblable à un conseil d'administration, se prononce sur des orientations stratégiques, suit les questions financières et nomme le directeur chargé de relayer les choix du pouvoir organisateur. En comparaison avec une entreprise, la ligne

hiérarchique est évidemment tenue dans l'établissement. Il existe cependant un rapport d'autorité clair entre le directeur et les autres travailleurs de l'école, qu'il s'agisse des enseignants, des éducateurs ou du personnel administratif. Conformément aux libertés d'offrir de l'enseignement et de choisir son école, les établissements se font concurrence sur un **marché** scolaire, afin de capter des parts du public, le financement d'une école dépendant du nombre d'élèves qu'elle a pu attirer en son sein. Enfin, afin de défendre leurs intérêts et de bénéficier de ressources communes, les établissements se sont regroupés en **associations**. Les plus visibles de ces associations, organisées sur la base des clivages philosophiques et politiques, sont qualifiées en Belgique de « réseaux d'enseignement ». Les fédérations de pouvoirs organisateurs, structures faîtières de ces réseaux d'enseignement, ont un poids qui est loin d'être négligeable, tout particulièrement dans l'enseignement catholique où le Secrétariat Général de l'Enseignement Catholique (SEGEC) coordonne la définition des programmes de cours et l'inspection des enseignants du réseau. Enfin, l'**État** correspond à l'autorité publique qui, bénéficiant de la légitimité issue du scrutin, peut définir et même imposer ce qui semble correspondre à l'intérêt général. Soulignons d'emblée que l'État cumule dans cette typologie deux rôles différents. Il est à la fois une forme de coordination parmi d'autres et il est aussi celui qui définit partiellement les autres formes de coordination : il détermine ce qu'est un pouvoir organisateur et quelles sont ses compétences, il structure les conditions du marché, il peut reconnaître certaines associations,

Une analyse rétrospective des conditions d'émergence de ces formes de coordination est cependant indispensable pour mieux comprendre le sens de chacune d'entre elles et les complexes articulations qui définissent un cadre structurel pour l'action dans le système scolaire. Cette analyse met en évidence les tendances suivantes : 1) le renforcement de l'État comme forme de coordination, 2) la consolidation simultanée des associations, 3) l'évolution du sens de la liberté d'enseignement et 4) le développement d'une logique de concertation.

Le renforcement de l'État comme forme de coordination

Quelle que soit l'ampleur de la période prise en considération, il est clair qu'il y a un phénomène

constant dans le système scolaire belge, c'est la tendance à un accroissement de l'intervention de l'État qui, initialement, jouait un rôle extrêmement modeste dans les questions scolaires. À ce titre, il est d'ailleurs significatif d'évoquer qu'un des premiers actes juridiques posé par le jeune État belge le 12 octobre 1830, deux semaines après sa formation, est d'abroger les arrêtés qui entravaient la liberté d'enseignement. Et l'article 17 de la Constitution de 1831 affirme que « L'enseignement est libre. Toute mesure préventive est interdite (6). La répression des délits n'est réglée que par la loi. L'instruction publique aux frais de l'État est également réglée par la loi. » Ainsi, plutôt que de définir ce que devait être l'enseignement en Belgique, la Constitution commence par reconnaître la légitimité, voire la priorité (7), de l'initiative privée en matière d'enseignement. Dès 1842, la première loi organique de l'instruction primaire vient cependant atténuer cette liberté. Cette loi impose effectivement qu'il y ait au moins une école primaire par commune. Ce peut être une école communale ou une école privée « indépendante » dont il faut s'assurer qu'elle répond aux besoins en matière d'enseignement. Mais, les communes pouvaient aussi « adopter » une école privée faisant fonction d'école communale ; cette école privée recevait alors une subvention communale, qui devait permettre un accès des moins fortunés à la scolarité. En 1879, à travers la seconde loi organique de l'instruction primaire, le gouvernement libéral contraint chaque commune à avoir au moins une école primaire publique, ce qui entraîne la fin de la reconnaissance des écoles libres « adoptées » faisant fonction d'école communale. Ce même gouvernement exige que les candidats à un poste d'enseignant soient titulaires d'un diplôme délivré par un établissement de l'État et renforce le corps d'inspecteurs qui reçoivent le statut de fonctionnaires de l'État. Pour la première fois, en 1880, un programme s'impose à toutes les écoles primaires communales ; à partir de 1895, alors que le gouvernement prévoit une subvention pour les écoles libres, apparaît l'obligation pour les écoles libres subventionnées de respecter un programme établi par l'État et d'accepter la visite de l'inspection. Ainsi, les exigences et les contrôles publics portant sur l'enseignement privé sont progressifs et apparaissent souvent comme un corollaire à l'octroi d'une subvention publique. Et le processus est largement similaire si l'on considère les débats politiques des années 50

autour des subventions accordées aux établissements libres de l'enseignement moyen.

Depuis 1988, la croissance de l'activité régulatrice de l'État s'est réalisée sous l'autorité politique de la Communauté française de Belgique qui a hérité des principales compétences en matière scolaire (8). L'activité réglementaire et législative de ces 10 dernières années tend à rendre l'enseignement plus homogène et à rapprocher la situation des réseaux subventionnés de celle que connaît le réseau de la Communauté (anciennement réseau de l'État) (9). De nouvelles règles ont été établies principalement dans deux domaines : la définition de bases communes aux programmes d'enseignement et les statuts du personnel enseignant. Concernant le premier point, ceux-ci restent officiellement une prérogative des pouvoirs organisateurs, mais l'émergence depuis 1994 de référentiels de compétences correspondant aux différents niveaux d'enseignement vient très clairement affirmer une balise publique solide à laquelle doivent s'articuler les programmes de tous les pouvoirs organisateurs. Par rapport au personnel enseignant, il faut rappeler qu'il n'existait pas avant 1993 de statut du personnel dans les différents réseaux subventionnés. Ce n'est qu'en 1993 et 1994 que de tels textes ont été votés et définissent depuis lors les modalités selon lesquelles les enseignants sont classés et peuvent accéder aux différentes étapes de la carrière.

Nous ne pouvons évoquer la production législative de ces dernières années sans citer l'important décret « missions (10) » de juillet 1997. Ce décret a en quelque sorte permis de capitaliser et d'intégrer d'importants changements législatifs survenus au cours des dernières années. Pour la première fois dans l'histoire de l'enseignement belge francophone, des objectifs généraux sont définis et s'accompagnent d'un arsenal de mesures telles que les référentiels de compétences cités plus haut, les batteries d'épreuves d'évaluation correspondant à ces compétences ou encore la définition de règles strictes relatives à l'inscription, à l'évaluation et au renvoi des élèves. À nouveau, ces mesures ont pour but d'accroître un socle commun de règles identiques pour tous les établissements publics et privés et, parallèlement, de définir des droits des élèves dans leurs rapports avec les écoles. Dans les deux cas, de telles transformations apparaissent comme une limitation de l'importante autonomie dont bénéficiaient les pouvoirs organisateurs.

La consolidation simultanée des associations

Une caractéristique du modèle de Hollingsworth et Boyer est de postuler que différentes formes de coordination coexistent et se combinent. Cette articulation se manifeste clairement au cours de l'histoire du système scolaire belge. Ainsi, si on s'intéresse aux deux périodes majeures des « guerres scolaires » (1879-84 et 1954-58), on peut chaque fois observer la simultanéité d'un affermissement de l'intervention étatique – on vient de l'illustrer – avec le renforcement des associations qui fédèrent divers pouvoirs organisateurs, voire des réseaux tels que définis par Hollingsworth et Boyer. Ainsi, en 1878, alors que le gouvernement libéral crée pour la première fois un ministère de l'Instruction publique et fait approuver, l'année suivante, la loi organique de l'instruction primaire obligeant chaque commune à assurer au moins une école primaire neutre et laïque, la mobilisation catholique en réaction à cette loi entraîne la création rapide de nouvelles écoles susceptibles d'accueillir les enfants des fidèles, sommés d'abandonner les « écoles sans Dieu ». Et les historiens (11) constatent que cet épisode politique est non seulement venu renforcer l'enseignement catholique en termes de population scolaire, mais représente aussi une contribution significative à la création de ce qu'on appelle le « pilier (12) » catholique : « Des sanctions spirituelles sont prononcées contre les partisans de l'enseignement officiel. Un vaste réseau d'écoles confessionnelles est mis sur pied. Il s'intègre au pilier (zuil) catholique en voie de formation, où il rejoint les institutions culturelles et caritatives créées par la bourgeoisie, avant d'être à son tour prolongé par de multiples associations éducatives et sociales destinées aux différents milieux, surtout populaires. » (Wynants et Paret, 1998, p. 28). En 1954, le gouvernement socialiste-libéral décide d'accroître la couverture de l'enseignement de l'État en créant de nouveaux établissements, sans prendre l'avis des commissions pluralistes créées par le gouvernement chrétien l'ayant précédé. Il décide parallèlement de réduire significativement les subsides de l'enseignement libre. Pour notre propos, il est intéressant de constater que c'est à ce moment que se créent deux importantes associations de défense de l'enseignement catholique : en 1955, la Confédération nationale des associations de parents de l'enseignement catholique (devenue depuis lors l'Union des fédérations des associations de

parents de l'enseignement catholique) et en 1957 le Secrétariat national de l'enseignement catholique (devenu depuis lors le SEGEC).

De même, on peut constater que le décret « missions » de juillet 1997, évoqué ci-dessus, représente simultanément un affermissement de la coordination étatique et une consolidation des associations de pouvoirs organisateurs qui ont amplement participé aux négociations préalables à la rédaction du texte et ont obtenu dans ce décret leur reconnaissance officielle comme « organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs ».

Développement du marché et effritement des communautés : l'évolution du sens de la liberté d'enseignement

Le marché est une des autres formes de coordination prégnante dans le système belge actuel. Un regard historique permet de lier la montée de cette forme de coordination à l'affaiblissement d'une autre : les communautés confessionnelles. En effet, si l'on s'arrête brièvement sur l'origine de la liberté d'enseignement, il faut insister sur le fait que la liberté d'enseignement n'a pas toujours été interprétée comme partie prenante d'une logique de marché. Historiquement cette liberté est d'ordre philosophique et elle vise à légitimer les initiatives religieuses en matière d'éducation, tout en reconnaissant le droit des parents à choisir entre une école confessionnelle ou non-confessionnelle. La liberté d'enseignement entérine donc la présence de plusieurs « communautés » sociologiques (laïque et catholique), qui ont été renforcées historiquement par une structuration de l'ensemble du champ politique belge en « piliers ». Toutefois, les transformations culturelles (individuation accrue, sécularisation accentuée) vont générer un effritement interne de ces communautés sociologiques de sorte que la loyauté aux différents services offerts par le pilier s'effrite et un phénomène de « zapping institutionnel » se développe : les membres d'une communauté de sens se transforment en « usagers » de services qui sont de plus en plus évalués du point de vue de leur qualité intrinsèque et moins comme des marqueurs d'appartenance identitaire (Maroy, Remy, Van Campenhout, 1996). De plus, d'autres transformations du système éducatif et de son contexte ont encouragé cette modification du sens et de l'usage de la liberté d'enseignement, qui devient

de plus en plus une liberté marchande. La massification de l'école et l'évolution du marché de l'emploi ont développé des comportements « consommateurs » d'usagers avertis qui veillent à sélectionner les meilleures options de formation dans les meilleurs établissements. De telles transformations du contexte et des attitudes des usagers sont évidemment relayées par des comportements tout aussi stratégiques de la part des établissements scolaires qui, face à des consommateurs soucieux de comparer les offres de formation, adaptent leurs produits en vue de conserver, voire d'accroître, leurs parts du marché. La déstructuration des communautés sociologiques a donc conduit à accentuer la logique du marché comme forme de coordination (Vandenbergh, 1998).

Promotion d'une logique de concertation : vers une coordination fondée sur le réseau ?

L'analyse des textes législatifs de ces dernières années révèle également une tendance claire à la valorisation voire à l'imposition de structures de concertation entre les différents acteurs du monde scolaire. Dans les établissements tout d'abord, les enseignants sont invités à travailler de manière plus collective et à développer un projet coordonné à l'intérieur des cycles de formation qui correspondent à un ensemble d'années d'études à l'intérieur duquel le redoublement est proscrit. Mais les enseignants ne sont pas seulement « invités » à se concerter ; dans l'enseignement fondamental, ils y sont contraints par le décret du 13 juillet 1998 qui impose au personnel directeur et enseignant 60 heures de concertation annuelles. À l'échelle des établissements, cette logique de concertation se manifeste autour des Conseils de participation (13), instance dans laquelle se retrouvent des délégués du pouvoir organisateur et des représentants du personnel (enseignant principalement), des élèves, des parents et de milieux extérieurs. Ce Conseil doit se réunir au moins deux fois par an, il participe à la définition du projet d'établissement et il remet un avis sur le rapport annuel d'activités, rédigé par le pouvoir organisateur. Ce n'est donc pas un organe de décision mais plutôt un regroupement de personnes plus ou moins représentatives qui sont chargées de débattre et ont peut-être l'opportunité d'influencer le pouvoir organisateur et la direction dans un certain nombre de choix relatifs à la politique éducative de l'établissement. La

concertation est également présente entre les établissements scolaires pour ce qui se réfère à la définition des « offres » de formation dans l'enseignement secondaire. Depuis 1993 (14), chaque pouvoir organisateur souhaitant programmer une nouvelle option de base doit recevoir l'aval de ses pairs à travers le Conseil de zone dont il fait partie. Chacun des Conseils de zone doit donc statuer face à ces demandes de programmation introduites par les pouvoirs organisateurs. Les conseils de zone n'ont pas d'obligation de résultat, mais ils correspondent bien à une obligation de concertation en matière de programmation de l'offre d'enseignement.

Tout se passe donc comme si l'État stimulait la création ou le renforcement de réseaux, non plus dans le sens indigène belge (les « réseaux d'enseignement »), mais au sens d'Hollingsworth et Boyer : il s'agit d'encadrer et de stimuler des relations partenariales entre acteurs et organisations dans le but de créer des formes de coopération et de confiance susceptibles d'atténuer la concurrence.

Un montage composite

En somme, la situation présente de l'enseignement en Belgique francophone est complexe. Malgré un discours politique qui magnifie le local et valorise l'autonomie des établissements scolaires, nous ne pouvons que constater une relative perte d'influence des établissements au profit d'instances plus centralisées parmi lesquelles il faut considérer outre l'État régulateur, les associations de pouvoirs organisateurs. Ce renforcement va de pair avec l'apparition de règles substantielles communes à tous les établissements relatives essentiellement aux programmes d'enseignement et aux statuts des enseignants.

Par ailleurs, des règles de procédure communes tendent à faire converger le mode de fonctionnement des établissements, règles communes qui ont fait l'objet d'un consensus entre les autorités des différents « réseaux d'enseignement » et l'État régulateur. Ces règles tendent sinon à limiter les marges d'autonomie des acteurs locaux du système (pouvoirs organisateurs, directions, enseignants), du moins à affecter les jeux et les stratégies de ces acteurs dans la mesure où des obligations de concertation sont instaurées soit entre établissements scolaires soit au sein de ces derniers.

La régulation du système scolaire s'apparente ainsi à un montage composite où se juxtaposent diverses formes de coordination parmi lesquelles aucune ne semble suffisamment puissante pour orienter significativement et durablement l'« action scolaire ». On assiste dès lors à des combinaisons subtiles où s'entrecroisent les effets de la régulation publique, les propositions et pressions des associations de pouvoirs organisateurs, eux-mêmes issus de communautés sociologiques, le poids réel de chacune des organisations décentralisées et les rapports de concurrence. Pour « lier » ces différentes formes et les acteurs qui les accompagnent, des réseaux s'établissent et les pouvoirs publics en appellent à la concertation qui apparaît comme une incantation à de nouveaux types de rapports sociaux.

PARTIE III : VERS UNE APPROCHE ACTIVE

La saisie du montage composite constitutif du cadre structurel dans lequel se déploie l'activité des acteurs scolaires à l'un ou l'autre niveau de ce cadre n'est pourtant qu'un moment de l'analyse. La compréhension du processus de régulation nécessite, au-delà de ce moment structurel, l'analyse des jeux d'acteurs qui tendent à infléchir, détourner mais aussi changer les cadres et les règles qui s'imposent à leur agir. Un deuxième moment de l'analyse de la régulation est donc de saisir le processus actif et conjoint de production des règles. Au niveau des organisations ou des systèmes de relations collectives de travail, J.D Reynaud (1988, 1993) a ainsi souligné la pluralité des sources des règles du jeu. Les règles effectives n'émanent pas seulement des autorités (dont l'activité de régulation est qualifiée de *régulation de contrôle*), mais aussi de ceux à qui ces règles doivent s'appliquer (la *régulation autonome*), qui peuvent accepter, contester ou résister face aux injonctions venant de leurs autorités. Les différentes sources de régulation ne convergent pas forcément : il peut y avoir partage de terrain, compromis de coexistence ou, à l'opposé, conflit et négociation autour de la définition des règles du jeu (cas de la *régulation conjointe*).

Une telle approche active de la régulation peut être envisagée d'une part vis-à-vis de l'ensemble du cadre structurel proposé ci-dessus. Dans ce cas, il s'agit d'identifier en quoi les comporte-

ments des acteurs intègrent, adaptent ou transforment l'ensemble des normes constitutives d'un tel cadre et sont donc susceptibles de modifier ce cadre en influant notamment sur les poids respectifs des différentes formes de coordination. Il s'agit d'envisager le « cadre » comme un des enjeux majeurs des luttes et des rapports sociaux entre divers acteurs collectifs et organisés. On l'a esquissé dans notre analyse du cas belge : les « laïques » s'opposent aux « catholiques » à propos du poids respectif de l'État, des associations, ou encore du poids des établissements locaux dans la construction des règles et de la coordination. L'analyse insiste alors sur le processus historique et social de transformation du « montage composite » évoqué. Ces transformations s'inscrivent dans la longue durée et supposent de prendre en considération la formation des politiques scolaires dans la mesure où le champ politique et le contrôle de l'action étatique constituent les scènes où cette action sur les formes de coordination du système peuvent se faire. Une telle analyse se doit cependant de prendre en considération à chaque période, les relations entre le cadre « macro » et les autres niveaux d'action sociale, notamment les pratiques locales dans les établissements scolaires.

D'autre part, si l'objet d'analyse est une unité spécifique du système scolaire (un établissement, un bassin scolaire, une association d'établissements, etc.), l'approche active implique de situer cette unité par rapport à l'ensemble du système et des différentes formes de coordination qui le caractérisent, avant d'appréhender l'activité « locale » de production des règles du jeu, règles qui conditionnent en définitive à quel point dans une unité déterminée, la production normative générale (autour des buts de l'école, des options pédagogiques ou de toute autre chose) s'inscrit dans l'action organisée du lieu. L'analyse doit prendre en compte le cadre structurel mais aussi cerner comment il est travaillé par les jeux locaux d'acteurs. Ces jeux locaux seront différents selon le montage composite considéré – nous faisons par exemple l'hypothèse que le jeu est différent si le marché et la concurrence entre établissements sont très structurants comme forme de coordination (cas belge) ou si l'on assiste surtout à une déconcentration et une décentralisation de l'État au profit de hiérarchies locales (cas français), sans que le marché ne soit (encore) très fort.

Les voies d'une telle analyse locale de la production des règles du jeu supposent en outre de saisir les modes de relations entre acteurs qui se construisent autour des problèmes à résoudre. Les modes d'agir collectifs observables localement révèlent en effet les règles locales du jeu tout en conditionnant leur évolution ultérieure. Comme le souligne Reynaud, la construction locale des règles est inséparable de la mise en œuvre d'une action collective. Nous avançons à titre programmatique, que, quelle que soit l'unité d'analyse considérée, ce travail suppose 1) d'identifier les modes de construction des « problèmes organisationnels » et 2) de saisir comment ces problèmes sont traités par les acteurs, autrement dit de comprendre les modes d'agir collectif par lesquels ils sont « résolus ». Nous pouvons exemplifier brièvement ce questionnement en nous situant au niveau des établissements.

La définition des « problèmes organisationnels »

Les problèmes de l'action collective ne sont pas des donnés, ils sont eux-mêmes des construits sociaux. Ils ne procèdent pas seulement du contexte objectif dans lequel l'organisation se trouve : ainsi, par exemple, il n'y a pas lieu de penser que seuls les établissements confrontés à des élèves « difficiles » ou aux retards scolaires importants ont davantage de problèmes d'interdépendance que les autres. En effet, les incertitudes qui affectent le fonctionnement des classes ou de l'établissement peuvent être plus ou moins tolérées, naturalisées ou au contraire combattues par les acteurs en présence, et cela selon leurs mode de définition des situations scolaires. Autrement dit, une incertitude ne devient un problème qu'à partir du moment où il est défini comme tel par les acteurs. Les orientations normatives des politiques éducatives jouent dans ce processus de problématisation collective des incertitudes du fonctionnement organisationnel. Ainsi, tant que les politiques scolaires considèrent comme normal le redoublement, ou qu'une partie significative d'une cohorte d'élèves termine sa scolarité obligatoire sans « qualification reconnue », nombre d'incertitudes internes à un établissement scolaire pouvaient être considérées comme tout à fait anodines et sans enjeu : la disparité socio-culturelle des élèves, par exemple, pouvait être une incertitude qui était gérée localement par chaque professeur, entre autres par la sélection. Les identités professionnelles au sein

des équipes éducatives sont aussi cruciales dans cette définition sociale des situations « problèmes ». Selon les conceptions des missions de l'enseignement, de l'établissement, ou encore du travail de l'enseignant, le suivi pédagogique des élèves, la coordination de ce suivi entre classes peuvent être par exemple considérés comme incertitude prioritaire ou secondaire ; les faits délictueux des élèves, la « violence » également sera définie comme un problème interne ou externe, selon qu'ils considèrent que leur action peut ou non avoir prise sur les comportements des élèves.

Les modes de traitement des problèmes

Il s'agit ensuite de repérer et de comprendre les modalités d'interaction privilégiées et construites par les acteurs afin de chercher des issues à ce qui a été thématiqué comme problématique. Si l'on se réfère à l'expression utilisée par Francfort et alii (1995, p. 211), l'objectif de l'analyse est d'identifier « la modalité dominante selon laquelle se résolvent les problèmes de coopération entre acteurs ». Pour réaliser une telle opération dans un ensemble organisé, il faut donc analyser les règles constitutives des diverses modalités d'agir collectif. Dans cette perspective, il faut prendre en considération le type de relations et de collaborations entre acteurs qui tend à prévaloir dans l'unité considérée et saisir les caractéristiques des « modes d'agir collectif » stabilisés dans ce contexte, ce qu'avec E. Friedberg on peut également qualifier de « construit d'action organisée » (Friedberg, 1993). Les travaux de Derouet et Dutercq (Derouet, 1992 ; Derouet et Dutercq, 1997), mais aussi les tentatives de R. Sainsaulieu en vue de constituer une sociologie des « mondes sociaux de l'entreprise » (Francfort, Osty, Sainsaulieu, Uhalde, 1995) pourraient, à cette fin, constituer des sources d'inspiration fécondes (voir à ce sujet Dupriez et Maroy, 1999).

En somme, la construction de ce qui doit ou non être géré en propre au sein de chaque unité fait l'objet d'une médiation par un travail de définition des situations, dépendant d'une part du contexte objectif dans lequel on se situe, d'autre part des orientations normatives qui prévalent dans le lieu considéré. Celles-ci font l'objet de débats voire de confrontations entre les acteurs internes et sont aussi fonction du contexte nor-

matif plus large dont sont porteuses les politiques éducatives des autorités centrales. L'approche active requiert dès lors une recherche « rapprochée » des acteurs dans la perspective d'identifier leurs processus de définition de situations méritant d'être collectivement traitées et ensuite les modalités de réponse et de prise en charge de telle situations.

CONCLUSION

À l'heure où les consensus normatifs à propos de l'institution scolaire s'effritent, il est important de penser comment se résolvent les problèmes de régulation de l'action et de l'interaction entre les acteurs au sein des systèmes scolaires. Notre article présente un cadre d'analyse pour appréhender la régulation au sens large comme « le processus de production de règles et d'orientation des conduites des acteurs ». L'approche de la régulation prégnante dans le système d'enseignement s'organise pour nous à deux niveaux et en deux temps : nous saisissons d'abord des formes instituées de coordination, dont l'articulation constitue à un moment donné le cadre de l'institution scolaire. La régulation est ici appréhendée de façon structurelle comme un montage composite de formes de coordination qui résulte d'une histoire spécifique à chaque société. Ces formes de coordination encadrent les prises de décision concernant un certain nombre de choix et d'enjeux : définitions des objectifs cruciaux, allocations des ressources, répartition des rôles et compétences, coordination des acteurs entre eux etc. Dans un second temps, et dans une perspective d'analyse empirique des établissements scolaires, une problématique a été construite pour penser les jeux et modes de relation entre acteurs, pour saisir comment se construit l'action organisée au plan local. La notion de régulation intervient ici au sens actif du terme, comme processus de production des règles du jeu dont les acteurs et leurs stratégies sont les moteurs.

Cette approche a été mise en œuvre dans son volet structurel, en analysant les formes de coordination prégnantes en Belgique francophone. On a montré ainsi à quel point l'enseignement belge est plutôt un « montage composite » partiellement intégré de diverses formes de coordi-

nation qu'un véritable « système » cohérent, cher à une perspective rationnelle ou systémique des organisations. Les politiques successives et l'histoire des rapports sociaux dans le système d'enseignement ont composé et fait évoluer ces formes de coordination, conduisant à faire jouer de concert la coordination par le marché et les établissements scolaires d'une part, les « réseaux » et l'État d'autre part. L'analyse des formes de coordination favorisées par le décret « missions », moment important dans l'histoire scolaire récente, conduit aussi à constater le renforcement de l'État et des associations de « pouvoirs organisateurs ». Il en résulte le renforcement au moins potentiel de la cohérence et de la centralisation du système.

Cette cohérence se jouera cependant essentiellement sur un plan local et les projets partiellement homogénéisateurs des autorités resteront lettre morte, si les acteurs des établissements scolaires parviennent à jouer de leur marge de manœuvre locale pour en neutraliser ou en détourner les prescriptions. Les établissements scolaires comme ensembles organisés restent en effet des lieux de production de règles essentiels dans l'ensemble, dans la mesure où nombre d'aspects que l'État s'efforce de réguler par diverses normes substantielles ou procédurales (au niveau de l'offre scolaire des établissements, de la construction d'un curriculum commun orienté vers des « socles de compétences », des comportements des professeurs, etc.) restent en définitive tributaires de la manière dont les acteurs vont jouer plus localement dans deux autres formes de coordination : les réseaux (au sens de Hollingsworth et Boyer) et les partenariats qui les constituent d'une part, la logique interne de chaque organisation scolaire locale d'autre part.

L'agenda politique met de plus en plus l'accent sur les questions de pilotage, d'administration des systèmes et organisations scolaires. De plus en plus, une interrogation de nature gestionnaire et économique tend à les ausculter quant à leur rationalité et à leur efficacité. Le risque de telles interrogations est d'ignorer à quel point les systèmes d'enseignement sont certes « organisés » mais selon des logiques inscrites dans l'histoire et les rapports sociaux. Notre cadre d'analyse vise à poser les questions de la régulation et de la coordination au sein des systèmes d'enseignement en évitant d'adopter un point de vue pure-

ment fonctionnaliste ou institutionnel. Il s'agit de développer une approche de la régulation qui fasse droit à l'historicité et aux processus de transaction, de conflit dans la construction des règles, mais qui fasse aussi place aux acteurs et à leurs inscriptions sociales et historiques. Le système scolaire – en Belgique particulièrement –

se laisse difficilement réduire à une approche a-historique et a-sociologique.

Christian Maroy
FNRS ; GIRSEF (Belgique)

Vincent Dupriez
GIRSEF (Belgique)

NOTES

(*) Christian Maroy, sociologue, est chercheur qualifié du FNRS et directeur du GIRSEF (Groupe Interfacultaire de Recherche sur les Systèmes d'Education et de Formation). Vincent Dupriez est psychopédagogue et chercheur au GIRSEF. Cette recherche a bénéficié de la convention ARC97-02/209 du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique de la Communauté française de Belgique.

(1) Pour cet auteur, l'institution se définit comme un appareil qui transforme des valeurs générales en normes et en rôles, ces rôles ayant, à leur tour, la capacité de former des « personnalités sociales ».

(2) Il s'agit plutôt d'une forme de compromis (Boltanski et Thevenot, 1991) entre une logique industrielle à la recherche d'un accroissement de l'efficacité et une logique civique, attentive d'une part à l'égalité entre les élèves et d'autre part à la transparence relative à l'état du système scolaire. Pour un développement, voir V. Dupriez & C. Maroy (1998).

(3) Citons en quelques-unes. Dans les contextes sociaux, la finalité même du système n'échappe pas à ses composantes et fait l'objet de conflits ; par ailleurs, l'approche systémique explique mal le changement, limité à la différenciation du système, et est plus orientée vers l'explication de l'ordre que du conflit. Sur les critiques de l'approche systémique, voir Canguilhem (1990) ; sur les critiques de Parsons, voir la présentation de Chazel (1974).

(4) De Landsheere (1994, p. 11) indique ainsi que « piloter un système d'éducation (...) doit nécessairement comporter trois composantes : la collecte régulière d'informations, l'évaluation de ces informations et leur traduction en actions institutionnelles ». Ces différents usages se rapprochent en définitive de l'usage fréquent du terme de régulation dès lors qu'il est associé à un détenteur d'autorité légitime.

(5) On peut ne pas être d'accord avec l'opposition entre action intéressée et action sociale (ou collective) et donc entre *homo oeconomicus* et *homo sociologicus*. Toutefois, l'inté-

rêt de cette distinction est de rappeler que les ressorts de l'action ou les registres symboliques qui produisent du sens pour les acteurs ne sont pas que l'intérêt.

(6) Ce qui signifie qu'il n'y a pas de surveillance a priori de ce que font les établissements scolaires.

(7) C'est en tout cas l'interprétation qu'en ont fait pendant longtemps nombre de catholiques.

(8) Depuis 1988, la Belgique est un État fédéral qui comprend trois niveaux de pouvoir : l'État fédéral, les Communautés (flamande, française, germanophone) et les Régions (Flandre, Wallonie, Bruxelles). Les Communautés sont compétentes en matière d'enseignement. Voir Dupriez et Zachary (1998).

(9) Afin de ne pas alourdir le texte, nous utiliserons dans la suite du texte des lexiques utilisés dans la vie quotidienne du système d'enseignement belge, comme « réseau », « réseau d'enseignement », « pouvoir organisateur » sans utiliser systématiquement les guillemets. Le lecteur voudra bien noter la différence existant entre le « réseau » au sens indigène et l'acception donnée à ce terme par Hollingsworth et Boyer.

(10) Décret définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre.

(11) Voir entre autres l'analyse de P. Wynants et M. Paret (1998).

(12) Le pilier catholique, en regroupant des acteurs et des organisations œuvrant dans des secteurs différents, mus par la défense d'options spirituelles et politiques communes, correspond bien à la définition de réseau dans la typologie proposée ci-dessus.

(13) Le Conseil de participation a également été instauré par le décret « missions » du 24 juillet 1997.

(14) Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 15 mars 1993.

BIBLIOGRAPHIE

BECKERS J. (1998). – **Comprendre l'enseignement secondaire. Évolution, organisation, analyse.** Bruxelles : De Boeck Université.

BOLTANSKI L. et THEVENOT L. (1991). – **De la justification.** Paris : Gallimard.

BROADFOOT P. (1996). – **Education, assesment and society.** Buckingham, Philadelphia : Open University Press.

CANGUILHEM G. (1990). – « Régulation ». In **Encyclopédia Universalis.**

CARTON L. (1991). – **L'école en perspective historique, contribution à la prospective.** Bruxelles : Fondation roi Baudouin.

CHAZEL F. (1974). – **La théorie analytique de la société dans l'œuvre de Talcott Parsons.** Paris : Mouton.

CORCUFF P. (1996). – **Les nouvelles sociologies.** Paris : Nathan Universités.

CROZIER M. et FRIEDBERG E. (1977). – **L'acteur et le système.** Paris : Seuil (collection Points).

DE LANDHEERE G. (1994). – **Le pilotage des systèmes d'éducation.** Bruxelles : De Boeck Université (Pédagogies en développement).

DEROUET J.-L. (1992). – **École et Justice.** Paris : Métailié.

DEROUET J.-L. et DUTERCQ Y. (1997). – **L'établissement scolaire, autonomie scolaire et service public.** Paris : INRP et ESF.

- DUBET F. et MARTUCELLI D. (1996). – **À l'école. Sociologie de l'expérience scolaire.** Paris : Ed. du Seuil.
- DUPRIEZ V. et MAROY C. (1998). – Liberté d'enseignement, sens et concurrence. **La Revue Nouvelle**, 10, CVIII, p. 152-164.
- DUPRIEZ V. et MAROY C. (1999). – Politiques scolaires et coordination de l'action. **Les Cahiers de recherche du GIRSEF**, n° 4.
- DUPRIEZ V. et ZACHARY, M.D. (1998). – Le cadre juridique et institutionnel de l'enseignement. **Courrier Hebdomadaire du CRISP**, p. 1611-1612.
- FRANCFORT I., OSTY F., SAINSAULIEU R. et UHALDE M. (1995). – **Les mondes sociaux de l'entreprise.** Paris : Desclée de Brouwer.
- FRIEDBERG E. (1993). – **Le pouvoir et la règle.** Paris : Le Seuil.
- GIDDENS A. (1987). – **La constitution de la société. Eléments de la théorie de la structuration.** Paris : Presses Universitaires de France.
- HOLLINGSWORTH J.R. et BOYER R. (Ed.) (1997). – **Contemporary capitalism. The embeddedness of institutions.** Cambridge : Cambridge University Press.
- LUHMANN N. (1984). – **Soziale Systeme**, Frankfurt/Main : Suhrkamp. (trad. anglaise, 1995, Stanford University Press).
- MAROY C., REMY J. et VAN CAMPENDHOUDT L. (1996). – La foi et le métier. **Cahiers Internationaux de Sociologie**, vol. 100, p. 91-124.
- NEAVE G. (1988). – On the cultivation of quality, Efficiency and enterprise : an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. **European Journal of Education**, vol. 23, 1/2, p. 7-23.
- PARSONS T. (1951). – **The social system.** New York : The Free Press.
- REYNAUD J.-D. (1988). – Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome. **Revue Française de Sociologie**, XXIX, p. 5-18.
- REYNAUD J.-D. (1993). – **Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale.** Paris : A. Colin (2^e édition).
- VANDENBERGHE V. (1998). – L'enseignement en Communauté française de Belgique : un quasi-marché. **Reflets et perspectives de la vie économique**, XXX-VII, 1, p. 65-75.
- Van HAECHT A. (1998). – Les politiques éducatives, figures exemplaires des politiques publiques. **Éducation et Sociétés**, n° 1, p. 21-46.
- WYNANTS P. et PARET M. (1998). – Ecoles et clivages aux XIX^e et XX^e siècles. In D. Grootaers (Ed.), **Histoire de l'enseignement en Belgique.** Bruxelles : Ed. du CRISP.