

João Barroso et Sofia Viseu

De la régulation par l'offre scolaire à la régulation par la demande : le cas de Lisbonne

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

João Barroso et Sofia Viseu, « De la régulation par l'offre scolaire à la régulation par la demande : le cas de Lisbonne », *Revue française de pédagogie* [En ligne], 156 | juillet-septembre 2006, mis en ligne le 27 septembre 2010. URL : <http://rfp.revues.org/348>

DOI : en cours d'attribution

Éditeur : INRP

<http://rfp.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur : <http://rfp.revues.org/348>

Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

© tous droits réservés



De la régulation par l'offre scolaire à la régulation par la demande : le cas de Lisbonne

João Barroso, Sofia Viseu

Cet article présente les résultats principaux d'une étude empirique réalisée dans le cadre d'un projet de recherche plus vaste sur l'émergence de nouveaux modes de régulation des politiques éducatives. Nous avons analysé les trajectoires des élèves dans la transition entre la fin de la scolarité obligatoire et le début de l'enseignement secondaire, dans un ensemble de neuf établissements appartenant à un territoire urbain précis, dans une municipalité limitrophe de Lisbonne. Les résultats obtenus montrent que (contrairement aux critères uniformes de la carte scolaire) les écoles d'un même territoire occupent des positions distinctes quant à l'attraction qu'elles exercent sur les élèves. L'étude montre aussi que le jeu entre l'offre et la demande scolaire, les logiques d'action des chefs d'établissement et les stratégies familiales pour le « choix de l'école » créent un espace d'interdépendance entre les établissements qui favorise l'émergence d'un nouveau mode de régulation intermédiaire de la politique et de l'action éducatives.

Descripteurs (TEE) : carte scolaire, Portugal, gestion d'établissement scolaire, relations parents-école.

INTRODUCTION

Malgré la persistance dans l'administration de l'éducation portugaise d'une tradition bureaucratique et centralisée (Barroso & Dutercq, 2005) considérant chaque école comme une « antenne » locale du ministère de l'Éducation nationale, la situation actuelle met en évidence l'existence de phénomènes d'articulation horizontale entre les établissements. Ces phénomènes sont d'ampleur, de forme et de contenu très variés. Dans la plupart des cas, ces articulations

configurent des espaces d'interdépendance entre les établissements scolaires, et ces espaces structurent à leur tour la façon dont l'action publique locale est, dans le domaine éducatif, régulée et concrétisée.

Ces situations d'interdépendance sont déterminées par des facteurs variables (structurels, conjoncturels, de durée plus ou moins longue) et peuvent s'insérer dans une logique de coopération ou de concurrence. Dans la première logique s'inscrivent par exemple les arrangements, formels ou informels, qui visent la réalisation de projets communs ou la résolution

collective de problèmes qui affectent plusieurs établissements, mais aussi des formes plus institutionnalisées d'associations scolaires (bassins de formation, territoires éducatifs d'intervention prioritaire, « groupements » d'écoles). Dans la seconde logique se situent les phénomènes de compétition entre établissements scolaires pour avoir accès à des ressources, exercer son influence sur les autorités locales, promouvoir son image, attirer de « bons » élèves, améliorer sa position dans le palmarès des résultats, etc.

LES FACTEURS QUI CONTRIBUENT AU DÉVELOPPEMENT DE L'INTERDÉPENDANCE ENTRE ÉTABLISSEMENTS

L'interdépendance entre les établissements est un phénomène grandissant et peut être interprétée comme l'expression de l'émergence de trois nouveaux modes de régulation de l'action publique : la constitution des réseaux, le renforcement de l'autonomie des établissements et le développement des formes d'ajustement par le marché.

L'interdépendance entre les établissements met en effet d'abord en évidence une dimension interactionniste basée sur la multiplicité de connexions possibles entre des éléments qui peuvent exercer des fonctions distinctes (Barroso, 2005a). Le concept de réseau sert ainsi à identifier, comme l'indiquent Boltanski et Chiapello (1999, p. 156), des « structures faiblement, ou pas du tout, hiérarchisées, légères et non limitées par des frontières tracées *a priori* ». Bien qu'ils existent depuis toujours, les réseaux, dans les organisations bureaucratiques, n'avaient qu'une existence informelle ou clandestine et étaient vus comme des perturbateurs de la hiérarchie. Mais, dans une conception post-bureaucratique du fonctionnement des organisations, les réseaux constituent l'organisation elle-même, avec la nature connexionniste, fluide, flexible et non prédéterminée de ses formes et frontières. Dans ce type d'organisation, les relations personnelles et les échanges d'informations et de connaissances jouent un rôle essentiel, mais ne sont pas définis en fonction d'une quelconque « rationalité *a priori* ». Bien au contraire, elles résultent des intérêts et des stratégies des acteurs organisationnels. « Dans un monde en réseau, chacun cherche à établir les liens qui l'intéresse et avec les personnes de son choix. Les relations, même celles qui ne concernent pas directement le monde du travail, mais la sphère familiale, sont électives » (*Ibid.*).

Au Portugal, cette mise en réseau se manifeste dans plusieurs formes d'association entre écoles : mouvements de rénovation pédagogique, comme le MEM (Mouvement de l'école moderne) ; programmes d'innovation impulsés par des agences du ministère de l'Éducation, comme le PEPT (Programme d'éducation pour tous), ou par l'Union européenne ; réseaux étant l'expression d'une solidarité « organique » pour répondre à des problèmes communs, comme c'est le cas d'un réseau d'écoles rurales, animé par une association de la société civile (l'Institut des communautés éducatives). Ce dernier exemple illustre bien cette dimension connexionniste qui est à la base du rassemblement des petites écoles (du Nord au Sud du pays) pour développer ensemble des projets pédagogiques, faire des échanges d'élèves et d'enseignants, participer avec les populations à des programmes de développement du monde rural et renforcer la capacité de représentation (et de résistance) face au ministère de l'Éducation et aux menaces permanentes de fermeture. Le développement de ce réseau relie simultanément ces petites écoles aux communautés et aux différents pouvoirs locaux intéressés à lutter contre la « désertification » du monde rural, mais aussi aux autres petites écoles qui, dans l'ensemble du territoire national, vivent les mêmes problèmes. Un tel réseau se structure à la fois physiquement (par des rencontres, des visites, des échanges de personnes), par la radio et plus récemment par internet.

L'interdépendance entre établissements découle aussi du mouvement d'autonomie des établissements. Cette autonomie, toujours relative, décrétée ou construite (Barroso, 2001), permet de prendre des décisions sur la politique de l'établissement et la gestion des ressources. L'articulation horizontale avec d'autres établissements et la communauté locale permet de compenser la diminution de la dépendance verticale des établissements scolaires par rapport à l'administration centrale et régionale. En réalité, si l'on considère que l'autonomie n'est pas l'indépendance, mais qu'elle est plutôt une autre gestion des dépendances (Barroso, 2005b), il devient nécessaire de garantir que le contrôle social de l'école et son intégration dans la logique de service public soient assurés par une plus grande intégration horizontale dans l'espace local. Cette intégration locale se développe dans le cadre de ce qui est communément désigné par la « territorialisation des politiques éducatives » (1). Dans ce cas, on peut dire que l'interdépendance entre les établissements est basée sur un double processus de distinction-intégration : distinction, par la reconnaissance de l'hétérogénéité

des écoles à l'intérieur du système national d'enseignement et par l'affirmation de leur identité et autonomie ; intégration, par l'affirmation d'un sentiment d'appartenance à un territoire local et par la constitution d'un système commun de référence pour l'action éducative, grâce à l'association avec d'autres écoles et d'autres espaces.

La liaison entre le renforcement de l'autonomie des établissements et la dimension territoriale des politiques éducatives se manifeste au Portugal par la création des « groupements d'écoles », impulsés par le ministère de l'Éducation depuis 1997. Ces « groupements » rassemblent plusieurs établissements (parfois une dizaine, ou plus), du préscolaire à la neuvième année de scolarité. Dispersés sur un même « territoire éducatif », ils sont soumis à une même direction (conseil exécutif, assemblée d'établissement et conseil pédagogique) et sont dotés de services administratifs communs. Ils sont constitués à l'initiative du ministère, mais avec la participation des municipalités et des établissements scolaires qui proposent eux-mêmes la configuration du groupement et désignent leur corps dirigeant. L'objectif de cette politique, qui a réduit les « unités de gestion » d'environ 8 000 à 1 300, était, surtout, de rationaliser la « carte scolaire », de favoriser la fluidité des parcours scolaires, de lutter contre la dispersion des petits établissements et de tirer profit des « économies d'échelle » dans la gestion des ressources (humaines, matérielles et financières). Dans le cadre de la loi sur l'autonomie scolaire, ces « groupements » peuvent conclure des contrats de développement (« les contrats d'autonomie ») avec la participation des représentants du Ministère de l'Éducation, de la municipalité et de la direction du « groupement des écoles » qui consacrent des normes dérogatoires ou donnent des ressources supplémentaires pour développer un projet éducatif spécifique, pendant un temps déterminé, soumis à une évaluation externe (2).

L'interdépendance entre les établissements s'inscrit aussi dans une troisième logique : celle du développement des logiques de marché dans l'offre d'éducation. Cette évolution se manifeste surtout par l'introduction de modalités, légales ou clandestines, de « libre choix » de l'école par les parents d'élèves (Barroso, 2000). Dans ce cas, l'interdépendance est le résultat de la pression externe de la demande et peut ou non correspondre aux stratégies internes définies par la direction de l'établissement, notamment en ce qui concerne la promotion locale de l'offre de l'école et le besoin d'attirer ou d'éloigner des publics scolaires spécifiques.

L'étude (3) dont nous allons présenter ci-dessous les résultats principaux (4) prend surtout comme point d'entrée cette troisième logique. L'article se propose d'analyser l'interdépendance résultant du jeu de l'offre et de la demande scolaire dans un ensemble de neuf établissements appartenant à un territoire urbain précis, dans une municipalité limitrophe de Lisbonne. Comme indicateurs d'interdépendance, nous avons choisi les taux de transition des élèves entre les différents établissements lors du passage de la fin de la scolarité obligatoire (neuvième année) à la première année du secondaire (dixième année) ainsi que les écarts entre ces taux de transition et ceux qui résulteraient de l'application exclusive des « parcours obligatoires » de la carte scolaire. Ces écarts mettent en relief les décisions autonomes d'élèves et de leurs familles qui « osent » contourner les contraintes légales et « choisir » un établissement différent de celui résultant de l'application des critères de la sectorisation scolaire. La possibilité de « choix », du côté de la demande, induit des stratégies de captation ou d'exclusion des élèves, du côté de l'offre, et, conséquemment, crée un espace d'interdépendance entre les établissements recherchés ou rejetés par ce jeu entre l'offre et la demande. Ensuite, nous avons analysé la position relative que les différents établissements occupent dans cet espace d'interdépendance en fonction des deux critères qui influent sur le choix de l'école : la mobilisation (du côté de l'offre) et l'attractivité (du côté de la demande). Pour expliquer ce processus, nous avons étudié les logiques d'action internes et externes qu'on peut découvrir concernant la façon dont les établissements composent leur public et profitent du jeu de la demande pour régler leur offre scolaire.

LA RÉGULATION PAR L'OFFRE SCOLAIRE

Au Portugal, dans l'enseignement de base obligatoire (de la première à la neuvième année de scolarité) (5), les écoles sont tenues d'accepter les élèves qui résident (ou dont les parents travaillent) dans leur zone géographique d'influence définie à partir des critères de la carte scolaire. Dans l'enseignement secondaire, l'affectation est plus flexible, le critère dominant étant le choix de la section ou des options. La seule limitation à ce principe général est le nombre de places vacantes dans chaque année de scolarité et dans chaque cycle, fixé lors des « réunions de réseau » avec les services déconcentrés du ministère de l'Éducation (6).

D'après les critères de la carte scolaire, chaque école doit assurer aux élèves la continuité de leur inscription pendant tout le cycle auquel ils ont été initialement inscrits. Par conséquent, lorsqu'il y a sélection, celle-ci s'applique lors du passage de cycle : dans les EB I (écoles qui assurent les trois cycles de l'enseignement de base), lors du passage du premier au deuxième cycle et du deuxième au troisième cycle ; dans les EB 23, lors du passage du deuxième au troisième cycle ; et dans les écoles secondaires comprenant le troisième cycle de l'enseignement de base, lors du passage du troisième cycle à l'enseignement secondaire. Si la demande est supérieure à l'offre, les écoles doivent donner la priorité aux élèves les plus jeunes ou dont les frères et sœurs fréquentent déjà l'école, dès lors que les critères de domicile sont respectés.

D'une façon générale, ce principe est respecté par les écoles, mais il existe plusieurs modalités informelles pour contourner ponctuellement cette obligation. Si, dans une école donnée, la demande est supérieure à l'offre, le contrôle de ces règles est théoriquement plus étroit. Mais la pression pour les remettre en cause est également plus forte, que ce soit de la part de l'école, qui écarte les élèves « les moins désirables », ou de la part des parents, qui se procurent de fausses adresses de domicile. Dans ces situations, comme la priorité est donnée aux élèves les moins âgés, cela signifie que les élèves ayant le plus mauvais parcours scolaire (le plus grand nombre de redoublements) sont plus facilement déplacés vers une autre école. En contrepartie, si la demande est inférieure à l'offre, les écoles ont tendance à assouplir les critères de la « carte scolaire » en admettant des élèves ne provenant pas de leur zone d'influence.

Ces règles ont été conçues pour faire face à l'aménagement de l'offre scolaire dans une période d'expansion du nombre d'élèves. Elles ont perdu une grande partie de leur sens originel dans la période de rétraction de la fréquentation scolaire que connaît actuellement le Portugal, comme le montrent nettement les données obtenues.

En réalité, pendant la période d'expansion, caractérisée par une forte demande (augmentation de la scolarité obligatoire, démocratisation de l'accès à l'enseignement) et par un déficit d'équipements et de places vacantes, les responsables des écoles pouvaient mettre en place des stratégies « clandestines » de sélection d'élèves. Bien qu'aucune recherche n'ait été menée sur ce phénomène, ce fait est clairement établi à partir de divers témoignages. Cependant,

à partir du moment où, comme c'est aujourd'hui le cas dans de nombreuses localités, l'offre de places vacantes excède la demande, on assiste peu à peu au phénomène inverse : les élèves et leurs familles développent désormais des stratégies (également « clandestines » ou tout au moins informelles) de sélection des écoles.

LA RÉGULATION PAR LA DEMANDE

Pour comprendre ce phénomène, nous avons étudié les flux d'élèves dans le territoire d'une commune située dans la zone limitrophe de Lisbonne et connaissant une diminution progressive du nombre d'élèves, ce qui explique que la demande soit tendanciellement inférieure à l'offre scolaire. Ce territoire est composé de neuf écoles : une école d'enseignement de base intégrée, quatre écoles d'enseignement de base des deuxième et troisième cycles de scolarité, trois écoles secondaires organisant aussi le troisième cycle de l'enseignement de base et, enfin, une école secondaire.

La transition de la neuvième à la dixième année de scolarité a été sélectionnée comme moment décisif pour l'observation des flux d'élèves, et ce pour trois motifs essentiels. En premier lieu, il s'agit d'un moment où les élèves des cinq écoles élémentaires du territoire, qui ont l'intention de poursuivre leurs études au niveau secondaire, doivent changer d'école. En deuxième lieu, ce moment de transition correspond à une modification des critères prévalant pour la répartition des élèves entre écoles (la section et les options que l'élève souhaite suivre au lieu de l'adresse du domicile). Enfin, en troisième lieu, c'est également un moment de sélection dans le système éducatif, car il correspond à la fin de la scolarité obligatoire, l'inscription dans l'enseignement secondaire étant associée au renforcement de stratégies scolaires pour l'accès à l'enseignement supérieur.

L'importance attribuée à ce moment de transition a impliqué un dispositif de recherche de type extensif et descriptif, avec l'élaboration de deux questionnaires dirigés aux élèves. Le premier questionnaire a été appliqué aux élèves de la neuvième année de scolarité des écoles étudiées pendant l'année scolaire 2001-2002, dans l'objectif de connaître leurs attentes et leurs désirs quant à l'école, la section et les options à suivre en dixième année de scolarité. Parmi ces questionnaires, 517 nous ont été

retournés, soit 81 % du total. Le second questionnaire a été distribué au début de l'année scolaire suivante aux élèves de la dixième année de scolarité des écoles de l'enseignement secondaire, dans l'objectif de comparer leurs attentes exprimées lors de la sortie de la neuvième année et leur situation scolaire effective. Nous avons obtenu 584 réponses, soit 80,3 % du total.

Les questions posées visaient à caractériser les profils sociaux et économiques des élèves (nationalité, langue parlée à la maison, profession et scolarité des parents) ; à décrire leur parcours scolaire (écoles fréquentées auparavant ; école que les élèves veulent fréquenter et raisons du choix) ; et à savoir si l'école où ils étaient inscrits correspondait ou non à celle qu'ils auraient dû fréquenter d'après les critères de la carte scolaire.

D'après les résultats du questionnaire adressé aux élèves de neuvième année, seulement 59,2 % des élèves ont indiqué sur leur fiche d'inscription au moins un des critères de la carte scolaire pour motiver leur choix (à savoir : le lieu de résidence, le lieu de travail des parents, ou la présence de frères ou sœurs dans l'établissement choisi). Ces données manifestent l'existence d'un écart entre les attentes des élèves et les critères de la carte scolaire. Ce constat a été renforcé par l'analyse des résultats du questionnaire distribué aux élèves de dixième année. D'une part, 92 % des élèves sont inscrits dans l'école choisie en première option. D'autre part, seulement 58,2 % des élèves interrogés fréquentent une école secondaire compatible avec l'application d'un des critères de la carte scolaire. En calculant pour chaque école l'écart existant entre la transition des élèves prévue d'après les déterminations de la carte scolaire et celle qui s'est réalisée d'après les choix des élèves, nous avons pu caractériser son degré d'attractivité.

Pour comprendre et interpréter la configuration des flux observés en fonction des phénomènes d'interdépendance et des « logiques d'action » des directions des écoles, nous avons appliqué un deuxième dispositif de recherche. Son objectif principal a consisté à recueillir des données de nature qualitative, d'une part sous forme de documents (projets éducatifs, plans d'activités, journaux scolaires, brochures, etc.), d'autre part sous forme d'entretiens visant à connaître l'opinion et les intentions des acteurs impliqués dans ces dynamiques. Nous avons réalisé trois entretiens par école : l'un avec le directeur de l'établissement, l'autre avec le président de l'association de parents d'élèves ou leur représen-

tant, et un troisième avec un enseignant. L'analyse des données recueillies avec ce deuxième dispositif a permis de produire une fiche descriptive de chaque établissement concernant les thèmes suivants : le contexte socio-économique de l'école ; l'identification des établissements d'où viennent les élèves ; les caractéristiques sociales des élèves ; l'évolution de la demande et de l'offre scolaires au cours des dix dernières années ; les caractéristiques du corps enseignant ; les rapports entre les parents d'élèves et l'école ; l'organisation interne ; les activités curriculaires et extra-curriculaires.

Le croisement des données relatives au flux scolaires avec les données de caractérisation des écoles a permis de construire une typologie descriptive de la position relative que chaque établissement occupe dans l'espace d'interdépendance (7).

UNE TYPOLOGIE DES ÉTABLISSEMENTS EN FONCTION DE LEUR ATTRACTIVITÉ ET DE LEUR MOBILISATION

La typologie des établissements a été construite compte tenu des deux dimensions d'analyse : l'*attractivité* de l'école en termes de publics scolaires et sa *mobilisation*, pédagogique et/ou organisationnelle.

En ce qui concerne l'attractivité de l'école, nous avons considéré deux types de données : en premier lieu, l'analyse des flux scolaire des élèves, qui a mis en évidence l'attractivité des écoles pour les familles et les élèves ; en second lieu, l'évolution du nombre d'élèves au fil des années, ainsi que la composition et les caractéristiques de la population scolaire. Cette composition sociale est très diversifiée et nous trouvons dans le territoire étudié des différences significatives entre établissements (et, parfois, à l'intérieur du même établissement), certaines entités attirant des populations de la classe moyenne et moyenne-haute et d'autres des familles très démunies, majoritairement issues de l'émigration.

Quant à la mobilisation, elle est entendue comme l'ensemble des mesures développées par la direction de l'établissement pour améliorer son fonctionnement global, pour promouvoir son image auprès de la population locale et pour garantir la cohésion ou la consistance des politiques suivies en matière de lutte contre les inégalités.

Figure 1. – Typologie des établissements en fonction de leur attractivité et de leur mobilisation

		École mobilisée				
	I	• EB 23 D	• EB 23 C • ES B • ES C • EB 23 E	III		
École peu attractive						École attractive
	II	• EB I	• ES A • ES D • EB 23 B	IV		
	École peu mobilisée					

La figure 1 illustre les différences entre les écoles en ce qui concerne leur attractivité et leur mobilisation, mais il convient de faire une présentation plus détaillée de chacune des subdivisions, ainsi que des écoles qui en font partie (8).

Écoles peu attractives mais mobilisées

La position occupée par l'école EB 23 D mérite dès à présent une justification plus détaillée. D'une part, l'école a été pendant très longtemps peu attractive pour les classes moyennes et élevées résidant dans sa zone d'influence car elle était fréquentée par des élèves de classes sociales inférieures habitant dans un grand quartier dégradé où séjournèrent des clandestins. Malgré les caractéristiques de la population scolaire, l'école a toujours semblé être pédagogiquement mobilisée pour accueillir ces élèves et elle a cherché, sinon à résoudre, du moins à minimiser leurs problèmes. Actuellement, avec la disparition du quartier dégradé suite à une politique de relogement, l'école est plus attractive, surtout dans le deuxième cycle de scolarité, même si elle souffre encore d'une image négative qui tend cependant à s'estomper. La direction fait preuve de beaucoup de volonté pour améliorer les conditions de l'école, que ce soit au niveau des enseignements, des activités extra-curriculaires ou des bâtiments.

Écoles peu attractives et peu mobilisées

L'EB I est la seule école du territoire qui apparaît à la fois peu attractive et peu mobilisée. Elle n'existe que depuis six ans, au sein d'un quartier dégradé où vivent surtout des immigrants et leurs descendants, provenant notamment des ex-colonies portugaises. Les caractéristiques du quartier se reflètent dans la population scolaire et, aux yeux du reste de la popu-

lation de la circonscription communale, l'école est peu attractive en raison de la mauvaise image publique qui lui est attribuée. Elle a également été considérée comme peu mobilisée, et la relation entre la direction et les enseignants a été décrite comme la plus difficile et la plus conflictuelle.

Écoles attractives et mobilisées

Cette subdivision comprend quatre écoles, identifiées comme attractives et, simultanément, mobilisées. Toutefois, la raison de cette attractivité et le type de mobilisation diffèrent selon les écoles, les plus grandes différences se marquant entre l'ES B et de l'EB 23 C. L'attractivité de l'école secondaire (ES B) résulte de la forte demande des élèves, notamment de ceux qui résident en-dehors de sa zone d'influence, de sa mobilisation pédagogique, avec le développement de plusieurs projets visant l'intégration des élèves, et de la diversification de l'offre scolaire. En revanche, dans le cas de l'école de l'enseignement de base (EB 23 C), l'attractivité revêt un caractère plus sélectif parce que sa bonne image publique détermine une forte demande de l'école par les élèves des classes moyennes et élevées. La mobilisation a été considérée comme élevée du fait que les enseignants semblent attachés à maintenir cette bonne image, notamment à l'égard de l'extérieur.

Écoles attractives mais peu mobilisées

Enfin, parmi les écoles du territoire, trois ont été identifiées comme attractives et pourtant peu mobilisées, même s'il y a des différences importantes entre elles. Le cas de l'ES D est intéressant du fait que cette école de l'enseignement secondaire est l'une de celles qui présentent la meilleure image publique au sein du territoire, bien que les données recueillies montrent

un certain manque de mobilisation au niveau pédagogique. Cette bonne image est dans une large mesure due au fait que l'école est installée dans un bâtiment neuf, doté de bonnes infrastructures et de bons équipements, tandis que la faible mobilisation est due à une utilisation effective largement insuffisante des ressources dont elle dispose. Les écoles EB 23 B et ES A ont toutes deux été placées dans cette subdivision en raison du contraste qu'elles présentent avec les écoles de la subdivision III. D'une part, l'EB 23 B présente une offre scolaire réduite, notamment en ce qui concerne les activités extra-curriculaires, et l'ES A pâtit de l'existence de clivages importants et de différents groupes d'intérêt parmi le corps enseignant (liés surtout aux disciplines qu'ils enseignent et aux politiques d'intégration ou exclusion qu'ils défendent) ; ces caractéristiques confèrent aux deux écoles une mobilisation plus faible. D'autre part, la base de recrutement des deux écoles est extrêmement restreinte à leur zone d'influence ; elles ne sont attractives qu'auprès de la population résidant dans ces zones.

Par conséquent, nous concluons que, malgré les mécanismes de régulation institutionnelle en place, censés garantir l'égalité et l'équité en matière d'accès au service public d'éducation, des différences dans le degré d'attractivité des écoles ont pu être identifiées, ce qui laisse transparaître une certaine « hiérarchie » dans les positions relatives qu'elles occupent sur le territoire.

LES LOGIQUES D'ACTION DES ÉTABLISSEMENTS ET LES INTERDÉPENDANCES LOCALES

L'analyse que nous avons effectuée en vue d'identifier les logiques d'action mises en place par la direction des écoles pour gérer les relations avec leur environnement social et les interdépendances avec les autres écoles, révèle que l'expression de stratégies dans ce domaine est très réduite (Barroso & Viseu, 2003). En réalité, dans la plupart des cas, les écoles se limitent à « subir » les influences de l'environnement social, et lorsqu'elles développent des stratégies spécifiques dans ce domaine, il s'agit essentiellement de stratégies défensives ou adaptatives. En ce qui concerne les relations avec les autres écoles, on assiste rarement à des phénomènes de concurrence pour se disputer les « meilleurs élèves », la stratégie la plus courante reposant sur une espèce de « chassé-croisé », chaque établissement cherchant à éviter de recevoir les « élèves à problèmes » (pour reprendre une expression fréquemment employée pendant les entretiens), principalement lors des changements de cycle.

Il est certain que les écoles essaient de tirer parti de l'existence d'espaces locaux de régulation pour améliorer leurs conditions d'offre scolaire, pour éviter les élèves « à problèmes », pour acquérir plus de ressources et promouvoir des initiatives qui augmentent la qualité des services fournis. Elles se servent à cet effet des réunions du réseau, sollicitent l'aide de la mairie, tentent de capter la collaboration des parents, mettent en place des projets extra-curriculaires, établissent des relations avec d'autres écoles, etc.

Toutefois, l'accent principal persiste à être mis sur la promotion d'un service public « universel » pour tous les élèves et non pas sur l'adaptation à la satisfaction de différents intérêts privés. Ainsi, comme il a été dit, dans les typologies que nous avons construites pour analyser les « positions relatives entre les écoles » et les « logiques d'action », le critère dominant est la capacité de mobilisation des écoles pour développer des initiatives d'amélioration du service proposé.

Les écoles se mobilisent non pas pour des impératifs de concurrence et de positionnement dans un marché, mais en fonction de leur plus ou moins grande sensibilité et compétence à prendre en compte les caractéristiques de leurs élèves, à exécuter leurs obligations de service public éducatif, ainsi qu'à exploiter leur capacité de négociation et leurs marges d'autonomie, soit dans les espaces institutionnels de régulation centralisée, soit dans les espaces informels de régulation locale. Cette mobilisation finit néanmoins par avoir un effet d'attraction sur la demande, soit parce qu'elle permet de renforcer les caractéristiques « favorables » (si le public scolaire est surtout « favorisé »), soit parce qu'elle permet de minimiser les caractéristiques « défavorables » (si le public scolaire est surtout « défavorisé »).

Dans le premier cas, la mobilisation de l'école (et, en particulier, de sa direction) tire profit de l'absence de « problèmes sociaux » pour développer les caractéristiques qui sont d'habitude associées aux « bonnes écoles » : création de bonnes conditions de travail et de sécurité pour les élèves ; élargissement et diversification de l'offre d'activités extra-curriculaires ; maintien des taux élevés de réussite scolaire ; promotion d'une bonne image publique de l'école (corps enseignant stable, école bien organisée, exigeante, bien insérée dans le milieu) auprès des familles mais aussi des autorités locales.

Dans le deuxième cas, la mobilisation de l'école (et, en particulier, de sa direction) permet de développer des stratégies d'intégration qui relativisent l'image négative habituellement associée aux caractéristiques

originaires de son public. Ces stratégies se traduisent par : la mise en place d'un climat de compréhension et d'acceptation à l'égard des spécificités (culturelles, sociales, scolaires) des élèves ; la capacité d'entreprendre tous les projets (proposés par le ministère et d'autres organismes, ou par des enseignants de l'école) dont objectif principal est de diversifier les processus d'enseignement et de satisfaire les besoins des élèves issus de groupes socialement défavorisés ; le souci de concilier des stratégies axées sur la résolution des problèmes d'intégration des élèves en difficulté et des élèves appartenant à des groupes socialement défavorisés.

On peut donc dire que, dans les établissements étudiés, l'attractivité est davantage une conséquence qu'un mobile des « logiques d'action ». En effet, la justification que les chefs d'établissement donnent de leur action est, surtout, centrée sur la volonté d'accomplir, dans les meilleurs conditions, la mission de service public (mobilisation) et non de promouvoir l'image de l'école pour attirer les élèves et leurs familles (attractivité).

Cette situation est particulièrement visible dans l'étude approfondie (9) de deux des établissements appartenant au même territoire, que nous avons réalisée dans le cadre du même projet de recherche (Barroso *et al.*, 2003). Ces deux établissements étaient l'un et l'autre attractifs, mais pour des publics différents et sur la base de principes de justification différents.

Dans un des établissements (école bleue) (10), la coordination de l'action collective avait comme principale référence la construction de ce que nous appelons une « école d'élite ». Cette expression (à ne pas confondre avec « école pour élites ») vise à traduire ce que nous considérons comme le sens dominant de l'orientation donnée au processus de régulation interne. Autrement dit, définir des normes, prendre des décisions, produire des injonctions, mettre en place des activités, mobiliser des ressources qui permettent les résultats suivants : obtenir des indices élevés d'efficacité dans le processus éducatif ; occuper une position de prestige parmi les écoles qui partagent le même espace d'interdépendance ; répondre de façon adéquate aux caractéristiques sociales du public qui recherche majoritairement cette école ; transmettre l'image d'une école qui fonctionne bien et dans le respect des normes ; satisfaire les attentes du noyau le plus influent des enseignants, attentes qui sont associées à leur professionnalisme, à la rigueur des apprentissages et à la qualité des résultats scolaires.

Dans l'autre établissement (école rose) (11), la coordination de l'action collective avait comme référence principale la construction de ce que nous appelons une « école d'intégration ». Cette expression vise à traduire ce que nous considérons comme le sens dominant de l'orientation donnée au processus de régulation interne : sensibilité aux problèmes sociaux des élèves, en particulier des élèves issus des quartiers défavorisés qui ont longtemps fait partie de la zone d'influence de l'école ; disponibilité pour mettre en place et soutenir des initiatives (pédagogiques, culturelles, socioéducatives) permettant d'adapter l'offre d'enseignement et de formation aux caractéristiques d'un secteur important de la population scolaire d'origine africaine ; souci d'éviter la « ghettoïsation » de l'école, ce qui implique à la fois d'apporter une réponse aux carences des « plus défavorisés » et aux exigences des « plus favorisés », en évitant le rejet des uns et la fuite des autres ; attention spéciale portée à l'adoption de mesures actives destinées à promouvoir la convivialité multiethnique et multiculturelle.

Les différences entre les logiques d'action en présence dans ces établissements sont le résultat de ce que Bacharach et Mundell (1993), dans leur analyse des « logiques d'action organisationnelle », appellent une synthèse entre « déterminations macropolitiques » et « stratégies micropolitiques ». Dans le territoire étudié, on peut dire que cette synthèse détermine un effet de composition, spécifique pour chaque école, entre les « déterminants externes » (régulation institutionnelle, demande sociale, espace d'interdépendance) et les « dynamiques internes » (*ethos* organisationnel, style de gestion et stratégies micropolitiques).

Dans les établissements que nous avons étudiés, cet effet de composition est visible surtout dans les situations suivantes : représentation du service public (primat de l'efficacité *versus* primat de la démocratisation) ; caractéristiques de la demande sociale (homogène *contra* hétérogène) ; position occupée dans l'espace d'interdépendance (attractive surtout pour les élèves issus de la classe moyenne et moyenne-haute *contra* attractive pour les élèves provenant de différents groupes sociaux) ; style de gestion du président du conseil exécutif (profil de l'administrateur privilégiant les relations formelles *contra* profil de professionnel enseignant privilégiant les relations informelles) ; caractéristiques dominantes du noyau dur d'enseignants qui soutient la direction de l'établissement (professionnalisme *contra* militance pédagogique).

CONCLUSION

Dans le territoire étudié, les écoles ont une attractivité variable, qui découle fondamentalement de la composition sociale (et surtout ethnique) de leur public scolaire et de la façon dont les directions des écoles gèrent cette situation. La diminution du nombre d'élèves et l'existence de processus informels de choix de l'école expliquent qu'il y ait, dans la régulation des flux scolaires des élèves, un passage progressif d'une « logique de l'offre » à une « logique de la demande ». Le fait que la distribution des élèves entre les écoles soit de plus en plus régie par la demande induit l'apparition de nouvelles interdépendances entre les écoles et entre celles-ci et le territoire.

Les espaces d'interdépendance ainsi construits ne sont pas encore marqués par la concurrence et par la « logique du marché » (comme dans d'autres pays où le choix est entièrement libre), bien qu'aient été identifiées de la part de la direction de certaines écoles des stratégies visant à développer des « avantages compétitifs » (« classe unique », « offre d'options plus prestigieuses », « garde des élèves après l'école », etc.), dans le but de renforcer ou d'améliorer leur « position relative ».

La note dominante des logiques externes et internes développées par la direction des écoles est encore celle du « service public » universel et égal pour tous même si, dans la pratique, cette référence présente des failles et des inégalités importantes. Ceci n'empêche pas les écoles de vouloir tirer parti de l'existence d'espaces formels ou informels de régulation locale pour améliorer leurs conditions d'offre éducative et résoudre leurs problèmes avec « certains » élèves.

Il en résulte que le principal facteur distinctif entre les écoles (outre les caractéristiques sociales et ethniques de leur public scolaire) est la capacité de mobilisation de leur direction, en vue de développer des initiatives propres pour résoudre leurs problèmes et améliorer leurs conditions de fonctionnement. Cette « mobilisation » n'est pas déterminée par la volonté de modifier la position relative de l'école, mais elle semble avoir un poids effectif sur son degré d'attractivité (par rapport aux élèves et aux parents).

On ne distingue pas, pour le moment, dans ces écoles une forte influence des « nouveaux modes de régulation » tels qu'ils émergent dans les politiques éducatives d'autres pays européens qui participaient au projet de recherche « Reguleduc » (Maroy, 2004). Cependant, compte tenu, d'une part, des orientations récentes du gouvernement, qui visent à augmenter

le contrôle politique sur les écoles et à promouvoir la logique de marché dans la régulation des flux scolaires, et d'autre part, de la diminution continue du nombre d'élèves, il est probable que la situation évolue. La « lutte pour la survie » (pour les postes de travail et les ressources) peut induire des changements dans les stratégies des acteurs. À ce jour, ceux-ci ne sont visibles, ponctuellement, que dans le discours de très peu de personnes parmi celles que nous avons interrogées.

Enfin, on voit émerger une zone importante de régulation intermédiaire, constituée par les relations d'interdépendance entre les écoles qui « gèrent » un même flux d'élèves au long de leur parcours scolaire. Comme nous l'avons vu, cette interdépendance peut produire des phénomènes de collaboration ou de concurrence, en fonction de la plus ou moins grande demande ou offre scolaire, en fonction des logiques d'action présentes dans les écoles (en particulier au sein de leur direction), en fonction de la plus ou moins grande attractivité exercée par les écoles, etc. Dans le cas étudié, nous avons constaté que les écoles d'un même territoire occupent des positions distinctes quant à l'attraction qu'elles exercent sur les élèves, ce qui détermine des écarts par rapport à l'application des critères de la « carte scolaire » (formellement neutres, de ce point de vue). C'est pourquoi l'on assiste au remplacement de la régulation traditionnelle du flux d'élèves par l'offre scolaire (obligation de fréquenter une école déterminée en fonction de la résidence et des places disponibles) par une régulation par la demande, où le flux des élèves lors du changement d'écoles (du deuxième cycle vers le troisième cycle et de celui-ci vers l'enseignement secondaire) est conditionné par les préférences de ces élèves. Signalons cependant que, contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres pays objets de l'étude européenne, nous n'avons pas trouvé dans le cas portugais de manifestations évidentes de concurrence entre les écoles en ce qui concerne la demande des « meilleurs élèves » (dans une stratégie de marché) bien qu'il y ait, dans certains cas, un net effort de mobilisation interne dans les établissements pour améliorer leur fonctionnement, ce qui finit par produire un effet positif sur leur image et sur l'attraction qu'ils exercent sur les élèves et leurs familles.

João Barroso
jbarroso@fpce.ul.pt

Sofia Viseu
sofiaviseu@hotmail.com
Alameda da Universidade
Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação

NOTES

- (1) Le concept de territorialisation est utilisé pour traduire une grande diversité de principes, de dispositifs et de processus innovateurs, dans le domaine de la planification, de la formulation et de l'administration des politiques éducatives qui, de façon générale, vont dans le sens d'une valorisation des pouvoirs périphériques, d'une mobilisation locale des acteurs et d'une contextualisation de l'action politique.
- (2) Ces contrats sont consacrés dans la loi depuis 1998 (décret 115-A/98). Dans le rapport qui fut à l'origine de cette législation (Barroso, 1997), ils étaient un des instruments principaux de la politique de renforcement de l'autonomie des établissements. Cependant, pour le moment, on compte un seul groupement avec un « contrat d'autonomie », et les gouvernements successeurs hésitent à avancer dans cette voie.
- (3) Cette étude a été réalisée dans le cadre du projet de recherche *Regulateducnetwork* (Changement des modes de régulation et production sociale des inégalités dans les systèmes d'éducation : une comparaison européenne). L'équipe portugaise, coordonnée par João Barroso, de la faculté de psychologie et sciences de l'éducation de l'université de Lisbonne, intégrait les chercheurs Natércio Afonso, Luís Leandro Dinis, Berta Macedo, João Pinhal et Sofia Viseu. Les différents rapports sont disponibles dans le site du Girsef (www.girsef.ucl.ac.be/europeanprojet.htm).
- (4) Pour connaître l'ensemble des résultats de l'étude portugaise, consulter Barroso & Viseu, 2003 et pour une comparaison internationale, consulter Delvaux & van Zanten, 2004.
- (5) En dehors de l'enseignement supérieur, le système éducatif portugais est composé de l'enseignement de base obligatoire et de l'enseignement secondaire. L'enseignement de base est divisé en trois cycles : le premier cycle dure quatre ans (première, deuxième, troisième et quatrième années de scolarité), le deuxième cycle deux ans (cinquième et sixième années) et le troisième cycle trois ans (septième, huitième et neuvième années). L'enseignement secondaire est organisé en trois années de scolarité : dixième, onzième et douzième années. Les écoles peuvent présenter des typologies différentes selon les cycles de scolarité qu'elles comprennent, les configurations les plus communes étant les suivantes : écoles élémentaires du premier cycle, écoles élémentaires intégrées (incluant les premier, deuxième et troisième cycles), désignées par le sigle EB 1, écoles comprenant les deuxième et troisième cycles de scolarité, désignées par le sigle EB 23, écoles secondaires comprenant le troisième cycle de scolarité et écoles ne comprenant que l'enseignement secondaire (ES).
- (6) Dans ces réunions, les chefs d'établissements appartenant à un même territoire administratif indiquent à la Direction régionale de l'éducation (DRE) – service déconcentré du ministère – le nombre d'élèves qu'ils peuvent recevoir l'année suivante, en fonction de la capacité de l'offre (salles de classes et enseignants disponibles). S'il y a un décalage entre l'offre et la demande, il y a négociation entre les chefs d'établissements et les représentants du ministère soit pour réduire, soit pour augmenter les effectifs en fonction des besoins et des stratégies de chaque école.
- (7) Pour une information plus détaillée de la méthodologie et des résultats de cette phase de la recherche consulter Barroso & Viseu, 2003.
- (8) La distribution des écoles entre les quatre quadrants est indicative et a pour but de représenter figurativement le résultat de l'agrégation et interprétation des données quantitatives et qualitatives obtenues avec les deux dispositifs de recherche décrits auparavant (voir Barroso & Viseu, 2003).
- (9) Le style de recherche a suivi la méthodologie d'une étude de cas et le travail empirique s'est déroulé sur six mois environ, dans chaque école. Les techniques de recueil de données ont été les suivantes : observation de toute la journée de travail du chef d'établissement (deux jours) ; observation de trois réunions du conseil pédagogique et de l'assemblée de l'école ; observation de toutes les réunions de travail des équipes d'enseignants chargées de procéder aux inscriptions des élèves et à leur distribution dans les classes ; observation de la fête de clôture de l'année scolaire ; entretiens avec le chef d'établissement, le président du conseil pédagogique, le président de l'assemblée de l'école, les enseignants responsables de la bibliothèque et des projets extra-curriculaires, les représentants de l'association des élèves et des parents ; analyse documentaire du projet éducatif, du plan annuel d'activités et du journal de l'établissement. Toute l'information obtenue a été enregistrée sur la forme de protocole d'observation et d'entretien. L'analyse de contenu a été réalisée d'après les catégories de recherche définies au préalable. Pour une information plus détaillée de la méthodologie et des résultats de cette phase de la recherche, consulter Barroso *et al.*, 2003.
- (10) L'école bleue est située dans une zone où prédominent les classes à revenus élevés et moyens, et où la population exerce majoritairement des activités du secteur tertiaire (plus de 70 %). Les élèves de l'école proviennent en majorité des classes sociales les plus élevées (63,4 % en neuvième année de scolarité).
- (11) Dans l'école rose, la plupart des élèves appartiennent à des familles à revenus moyens, tandis que 21 % des élèves proviennent des classes moyennes-basses et basses. Environ 16 % du total des élèves de l'école bénéficient de l'aide sociale scolaire. Parmi ces élèves, nombreux sont ceux qui résident dans les quartiers sociaux et proviennent de foyers d'émigrants, 26 % des élèves étant d'origine africaine.

BIBLIOGRAPHIE

- BACHARACH S. B. & MUNDELL B. L. (1993). « Organizational Politics in Schools : Micro, Macro and Logics of Action ». *Educational Administration Quarterly*, vol. 29, n° 4, p. 423-452.
- BARROSO J. (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa : Ministério da Educação.
- BARROSO J. (2000). « Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif ». *Revue française de pédagogie*, n° 130, p. 57-71.
- BARROSO J. (2001). « L'État et la régulation locale de l'éducation. Réflexions sur la situation au Portugal ». In Y. Dutercoq (dir.), *Comment peut-on administrer l'école ? Pour une approche politique de l'administration de l'éducation*. Paris : PUF ; INRP, p. 95-107.
- BARROSO J. (2005a). « Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de régulations ». In Y. Dutercoq (dir.), *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 151-171.
- BARROSO J. (2005b). « L'autonomie de l'établissement entre fiction et utopie ». *Revue internationale d'éducation Sévres*, n° 40, p. 75-78.
- BARROSO J. & DUTERCQ Y. (2005). « La décentralisation de l'éducation au Portugal : un point de vue franco-portugais ». *Pouvoirs locaux*, n° 67, p. 5-40.
- BARROSO J. & VISEU S. (2003). *Local Area of Interdependence Between Schools : a Case Study in Portugal*. Lisboa :

- Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Document disponible sur internet à l'adresse : <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm> (consulté le 17 juillet 2006).
- BARROSO J. ; DINIS L. L ; MACEDO B. & VISEU S. (2003). *Internal regulation and logics of action in schools : Two case studies in Portugal. Report of the Regeducnetwork project.* Lisboa : Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Document disponible sur internet à l'adresse : <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm> (consulté le 17 juillet 2006).
- BOLTANSKI L. & CHIAPELLO È. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme.* Paris : Gallimard.
- DELVAUX B. & VAN ZANTEN A. (2004). *Les espaces locaux d'interdépendance : une comparaison européenne.* Document disponible sur internet à l'adresse : <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm> (consulté le 17 juillet 2006).
- MARROY C. (2004). *Regulations and inequalities in European Education Systems. Final Report.* Bruxelles. Document disponible sur internet à l'adresse : <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm> (consulté le 17 juillet 2006).