Analyser la mise en œuvre des politiques d'éducation compensatoire au prisme de la sociologie des organisations

*Analysing compensatory education policy implementation through the prism of
the sociology of organisations*

Julia Napoli

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ree/9615>

DOI : 10.4000/ree.9615

ISSN : 1954-3077

Éditeur

Université de Nantes

Référence électronique

Julia Napoli, « Analyser la mise en œuvre des politiques d'éducation compensatoire au prisme de la sociologie des organisations », *Recherches en éducation* [En ligne], 45 | 2021, mis en ligne le 01 novembre 2021, consulté le 22 novembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ree/9615> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ree.9615>

Recherches en éducation est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Dossier

Nouveaux regards sur l'éducation et la formation : contributions des jeunes chercheurs du CIDEF 2020

Coordonné par Élise Allard-Latour, Béatrice Alexandre, Aline Ganivet, Catherine Huchet, Nathalie Portas, Chloé Riban & Alizée Scherer

ÉLISE ALLARD-LATOURE, BÉATRICE ALEXANDRE, ALINE GANIVET, CATHERINE HUCHET, NATHALIE PORTAS, CHLOÉ RIBAN, ALIZÉE SCHERER – *Édito. Les enjeux pour l'éducation et la formation de demain* – 3

JULIA NAPOLI – *Analyser la mise en œuvre des politiques d'éducation compensatoire au prisme de la sociologie des organisations* – 6

DÉBORAH SAUNIER – *Le rapport à l'élève idéal des enseignants du premier degré : quelles répercussions sur la scolarisation des élèves à besoins éducatifs particuliers ?* – 19

BERNADETTE VOISIN-GIRARD – *À quelles conditions l'entretien d'inspection des enseignants du second degré peut-il devenir source de développement professionnel ? Rôle de la réflexivité des acteurs* – 31

FRÉDÉRIC POGENT – *Construction de l'expérience et formation hybride : transformations de l'activité de professeurs des écoles instrumentée par la plateforme M@gistère* – 50

MAGALI DURRIEU-GARDELLE – *Recherche collaborative, analyse de l'activité et évolution des pratiques professionnelles en didactique de la grammaire* – 68

OLIVIER BLOND-RZEWUSKI – *Écrire dans le cadre d'ateliers philosophiques avec des élèves de cycle 3 : Le cas de la problématisation* – 81

Varia

ALAIN FIRODE – *Rationalisme communicationnel et rationalisme critique : la place de la philosophie habermas-sienne dans la pensée éducative contemporaine* – 97

DELPHINE GUEDAT-BITTIGHOFFER, MARIE-ANGE DAT, CAMILLE HUMEAU & ISABELLE NOCUS – *Les enjeux de l'implantation de l'approche neurologique, une nouvelle méthode d'apprentissage du français langue seconde auprès d'élèves allophones en contexte scolaire* – 110

CAMILLE ROELEN – *Philippe Raynaud, la philosophie politique de l'école et la formation des enseignants. Un regard à l'aune de l'individualisme démocratique* – 124

Recensions

Recension par Céline Chauvigné
« Ils disent que c'est un collège poubelle ». Construire son parcours à l'école entre histoire singulière et récits collectifs, ANNE DIZERBO – 140

Recension par Muriel Briançon
Cultiver l'attention et le care en éducation. À la source des contes Merveilleux, RENAUD HÉTIER – 143

Recension par Patricia Schneeberger
Comprendre des concepts. L'articulation jeu didactique et jeu épistémique dans une théorie de l'action conjointe en didactique, JÉRÔME SANTINI – 149

Analyser la mise en œuvre des politiques d'éducation compensatoire au prisme de la sociologie des organisations

Julia Napoli

Doctorante, Groupe genevois d'analyse des politiques éducatives (GGAPE), Université de Genève (Suisse)

Résumé

L'éducation compensatoire se définit comme une politique ayant pour but de réduire les inégalités scolaires via un principe d'équité. Jusqu'à présent, les recherches sur l'éducation compensatoire ont démontré l'échec de ces politiques et se sont surtout intéressées à leur conception et à leurs effets ou encore aux pratiques enseignantes. Nous avons choisi d'orienter notre travail de recherche vers une analyse de la mise en œuvre des politiques d'éducation compensatoire. Dans cet article, nous essayons de démontrer en quoi l'approche de la sociologie des organisations est pertinente en l'espèce. Le point de vue sociologique choisi permet notamment de comprendre la structure des relations des acteurs et son impact sur la mise en œuvre de l'éducation compensatoire au niveau intermédiaire et local. Nos premiers résultats dans le canton de Genève présentent des structures de relations absentes ou complexes selon les niveaux des acteurs, dues notamment à l'absence de création de sens autour de la politique.

Mots-clés : politiques de l'éducation, inégalités scolaires, éducation prioritaire, éducation comparée et recherche comparative, acteurs de l'éducation, organisation et fonctionnement des établissements, coopération et collaboration éducatives

Abstract

Analysing compensatory education policy implementation through the prism of the sociology of organisations

Compensatory education is defined as a policy aimed at reducing educational inequalities through a principle of equity. To date, research on compensatory education has demonstrated the failure of these policies and are mainly focused on policy design and their effects or in teaching practices. We have chosen to focus our research work on an analysis of the implementation of compensatory education policies. In this article, we try to demonstrate how the approach of the sociology of organizations is relevant in this case. The chosen sociological point of view will allow us to understand the structure of actors' relationships and its impact on the implementation of compensatory education at the intermediate and local level. Our first results in the canton of Geneva show no structure or complex structures of relations according to the level of the actors, due in particular to the absence of meaning of the policy.

Keywords: education policies, educational inequalities, priority education, comparative education and research, actors in education, organization and functioning of the establishments, educational cooperation and collaboration

À partir des années 1960 et suite à la démocratisation de l'éducation apparaissent les premières politiques d'éducation compensatoire. L'école, où les parcours longs étaient jusqu'alors réservés principalement à l'élite, s'ouvre à toutes les classes sociales et étend la durée de scolarisation obligatoire jusqu'à la fin du secondaire I (Defresnes & Krop, 2016 ; Rochex, 2011). Face à l'afflux d'élèves de différents niveaux sociaux et scolaires, l'école doit faire face à une massification du système et à la gestion de parcours hétérogènes. Rapidement, on constate de fortes disparités entre les élèves. La recherche démontrera que ces inégalités scolaires résultent des inégalités socio-économiques, culturelles ou ethniques (Demeuse et al., 2008).

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'éducation compensatoire, fondée sur une volonté de justice sociale (Rawls, 1971) qui postule que les individus ne doivent plus être désavantagés du fait de leurs caractéristiques économiques, sociales ou culturelles. « L'égalité des chances permet de créer des hiérarchies sociales, qui ne soient pas héritées, mais reconstituées à chaque génération » (Robert, 2009, p. 1). L'éducation compensatoire se définit comme une politique ayant pour but de réduire les inégalités scolaires via un principe d'équité (Duru-Bellat, 2003). Il s'agit d'une rupture avec le concept d'égalité. L'équité implique de distribuer les ressources de façon inégalitaire en vertu de réalités contextuelles pour donner plus à ceux qui ont moins (Demeuse et al., 2008 ; Felouzis, 2014). Ainsi, l'équité permet d'aller au-delà de la notion d'égalité, matérialisée essentiellement par une égalité d'accès à la scolarisation, pour tendre vers une égalité des chances entre élèves de différents milieux socio-économiques (Robert, 2009) en redistribuant les ressources en fonction des besoins ou de manques identifiés.

L'éducation compensatoire est apparue dans les années 1970 en Angleterre, dans les années 1980 en France et dans les années 2000 dans le canton de Genève en Suisse ; trois territoires contrastés objets de notre étude (Moisan, 2002 ; Soussi & Nidegger, 2015). L'histoire des politiques d'éducation compensatoire a connu une évolution mouvementée. Jean-Yves Rochex (2011) parle des trois âges des politiques d'éducation prioritaire : les premières politiques avaient pour vocation de compenser une inégalité de départ entre les élèves en ciblant un territoire ou une population donnée ; dans un deuxième temps, les politiques s'articulaient autour du concept d'équité et par là même autour d'une lutte contre l'exclusion. Il ne s'agit plus de compenser un problème de société mais de permettre aux groupes à risque de bénéficier d'une « inclusion sociale ». Enfin, le troisième âge des politiques d'éducation compensatoire se centre davantage sur l'individu et consiste à assurer à chacun une égalité de réussite. Dans les contextes anglais et français, on observe une succession de réformes de ces politiques au gré de ces différents âges, comme en témoignent les nombreux changements de dénomination, des Education priority areas aux actuelles Opportunity areas en Angleterre en passant par les programmes Excellence in the City, des ZEP aux REP en France en passant par les RAR ou les dispositifs ECLAIR (Easton et al., 2018 ; Heurdière, 2014 ; Smith, 1999), etc.

De nombreuses études ont été menées sur l'éducation compensatoire. Beaucoup ont démontré l'échec de ces politiques en termes de réduction des inégalités et l'apparition d'effets pervers tels que la stigmatisation des établissements concernés et les stratégies d'évitement (Bongrand & Rochex 2016 ; Demeuse et al., 2008 ; Felouzis et al., 2016 ; Meuret, 1994 ; Prost, 2012). La recherche s'est surtout intéressée à la conception des politiques, aux pratiques enseignantes (observations, entretiens) ou encore aux effets des politiques sur les résultats scolaires (recherches quantitatives). Par exemple, Denis Meuret (1994, p. 52) a étudié l'efficacité de la politique d'éducation prioritaire en France et conclut de manière non équivoque sur son échec : « la politique ZEP a donc échoué à créer une situation où, en moyenne, les élèves scolarisés dans ces zones réussiraient mieux que leurs caractéristiques ne le laissent espérer, du moins au cours des deux premières années du collège. En réalité, ils réussissent même un peu moins bien qu'ils ne réussiraient ailleurs ». Ce constat a été corroboré par Roland Benabou et ses collègues (2004) dont l'étude complète celle de Meuret en analysant plus particulièrement l'impact du statut

d'éducation prioritaire. Ils soulignent que la politique d'éducation prioritaire n'a pas eu d'« effet significatif sur la réussite des élèves » et ils ajoutent que le statut même d'éducation prioritaire induit des effets stigmatisants néfastes (voir aussi Fouquet-Chauprade & Dutrévis, 2018). Peu de recherches ont travaillé sur la mise en œuvre et moins encore de manière comparative (Demeuse et al., 2008). Meuret et ses collègues (2014) ont cependant réalisé une enquête sur la régulation des établissements scolaires du second degré dans laquelle ils mettent en évidence un affaiblissement général de la régulation en France et plus encore au niveau des établissements d'éducation prioritaire. Ils constatent une « plus grande délégation de la régulation au chef d'établissement dans l'éducation prioritaire, une tutelle moins soucieuse d'y faire respecter les normes » (Meuret, Morlaix & Dirani, 2014, p. 313). Ces études traitent de la gouvernance ou de la régulation qui découlent de ces politiques mais elles n'ont pas étudié les relations entre acteurs dans le cadre de cette mise en œuvre et comment ces relations peuvent l'impacter.

Suite à ce constat, nous avons choisi d'orienter notre thèse vers une étude comparative¹ de la mise en œuvre des politiques d'éducation compensatoire dans trois espaces européens : la France, l'Angleterre et le canton de Genève. Ces trois terrains ont été choisis car ils se sont influencés mutuellement depuis le développement de l'éducation compensatoire et ils partagent un même objectif de réduction des inégalités (Demeuse et al., 2008 ; Van Zanten, 2008). Ils présentent également des modalités de mise en œuvre comparables (visée territoriale, donner plus de moyens à ceux qui en ont le plus besoin). Enfin, ils se caractérisent par des systèmes politiques et de gouvernance contrastés permettant de mettre en perspective la mise en œuvre de politiques comparables dans différents contextes : un système fédéral pour le canton de Genève en Suisse où les problématiques éducatives sont de l'autorité du niveau cantonal ; un système traditionnellement centralisé pour la France et un système libéral pour l'Angleterre marqué par une décentralisation des prérogatives éducatives (Gunter et al., 2016 ; Moisan, 2002 ; West, 2014).

Dans cet article, nous essayons de démontrer en quoi l'approche de la sociologie des organisations est pertinente pour étudier la mise en œuvre de ces politiques. Nous nous basons sur notre cadre théorique en discutant la pertinence et les particularités de l'approche de la sociologie des organisations pour analyser les politiques d'éducation compensatoire. Nous présenterons également les principaux éléments de méthodologie et esquisserons la façon dont nous l'avons pensée dans une approche comparative. Enfin, nous présenterons les premiers résultats recueillis dans le canton de Genève².

1. Retour sur les concepts : la mise en œuvre et la sociologie des organisations

1.1. Étudier la mise en œuvre des politiques publiques

D'après Jean-Claude Thoening (2014), les politiques publiques sont séquencées et se définissent en trois temps : la conception, la mise en œuvre et les effets. Cette vision linéaire a été remise en cause par d'autres auteurs comme Patrick Hassenteufel (2014) qui envisage les politiques publiques comme un processus itératif. Les analyses de la mise en œuvre que nous allons présenter démontrent l'existence de liens réciproques entre l'implémentation et la décision.

L'analyse de la mise en œuvre des politiques peut être menée selon deux approches opposées : les analyses par le haut et les analyses par le bas. Les analyses par le haut étudient une politique en partant de la prise de décision et observent comment elle est mise en œuvre par les acteurs. Les analyses par le bas estiment que la politique est avant tout mise en œuvre par les acteurs de terrain qui interprètent les décisions au regard des situations qu'ils rencontrent auprès des bénéficiaires des politiques (Hassenteufel, 2014).

¹ Cette recherche est financée par le Fonds national suisse (FNS) sur une période de quatre ans (2019-2023).

² À cette heure, les études de terrain n'ont pas pu être menées en France et en Angleterre à cause de la pandémie-Covid 19.

Les recherches menées sur la mise en œuvre des politiques publiques ont mis en évidence deux mécanismes : la cohérence entre la décision et la mise en œuvre appelée couplage, et la déconnection entre la décision et la mise en œuvre appelée découplage. Jeffrey Pressman et Aaron Wildavsky (1973) ont été les premiers à étudier une politique publique en analysant le fonctionnement de l'administration dans leur ouvrage *Implementation* via une approche par le haut. Ils définissent d'ailleurs la mise en œuvre comme « l'accomplissement d'un objectif fixé dans le cadre de la décision publique » (Hassenteufel, 2014, p. 94). Ils ont cherché à comprendre les facteurs d'exécution ou non de la politique en partant de la décision initiale : une politique de subventions fédérales pour le retour à l'emploi des minorités qui avait soulevé un fort consensus lors de son élaboration. Leur recherche a démontré que la multiplicité des acteurs et de leurs interactions n'avait pas permis la réalisation des objectifs initiaux.

Pour les analystes par le bas, la mise en œuvre se définit notamment par l'interprétation des décisions par les acteurs de terrain. Certains auteurs ont démontré la marge de manœuvre dont disposent les agents administratifs pour implémenter une politique. Dans son ouvrage sur la *Street level bureaucracy*, Michael Lipsky (1980) a étudié différents corps de métiers administratifs (police, éducation, services sociaux) et a montré que les acteurs de terrain, malgré des professions différentes, disposent d'un même pouvoir discrétionnaire dans leur prise de décision à l'égard des usagers. De même, Alexis Spire (2007) a analysé le comportement des agents de guichet d'un service préfectoral chargé de recevoir les demandeurs d'asile et a démontré que leurs comportements n'étaient pas encadrés par des décisions hiérarchiques mais guidés par des pratiques et une régulation imposée par des agents en poste depuis de longues années au sein de l'organisation.

L'analyse de la mise en œuvre implique donc de s'intéresser aux acteurs de terrain au travers des actions et des relations qu'ils développent au sein d'une organisation. Notre travail de recherche entend s'articuler autour d'une double approche : par le haut, en essayant de comprendre comment les acteurs s'emparent ou non des injonctions qu'ils reçoivent, et par le bas, en s'intéressant directement à ce que font les acteurs au quotidien sans évocation de la politique.

1.2. La sociologie des organisations ou l'analyse stratégique des organisations

L'avènement du travail à la chaîne portée par le monde industriel moderne a entraîné une volonté de rationaliser la production sur la base des activités des employés. Dans le cadre de la sociologie du travail, les chercheurs vont s'intéresser à l'étude des « facteurs explicatifs du comportement humain » (Friedberg, 1988, p. 14). On distingue trois phases essentielles, chronologiques, distinctes mais complémentaires. Les premières approches ont été remises en cause puis complétées par les suivantes. Le mouvement pour l'organisation scientifique du travail porté par Frederick Taylor (centré sur la rationalisation des tâches), le mouvement des relations humaines par Elton Mayo (postulant que les individus sont des êtres sociaux dont les relations formelles et informelles influent sur leur travail) et l'analyse stratégique de Michel Crozier et Erhard Friedberg (considérant que l'individu est un acteur libre qui possède une rationalité limitée pour mettre en œuvre ses propres stratégies).

La sociologie des organisations dérive de la sociologie du travail et se base sur l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg (1977). Elle ne s'intéresse plus seulement à la tâche mais surtout aux « ensembles humains » et aux interactions des individus, à leurs stratégies face aux règles en place dans une organisation (Lafaye, 1996).

L'analyse stratégique entend optimiser la production en comprenant les contraintes des acteurs. Le cadre d'analyse dominant est celui de la rationalité limitée qui intègre dans le même temps le cadre formel et le système de relations informelles. En effet, le concept de rationalité limitée, développé par Herbert Simon (cité par Crozier & Friedberg, 1977), considère que l'individu prend des décisions et agit en fonction des ressources dont il dispose dans une organisation

donnée et en choisissant non pas la meilleure solution mais la première solution qui répond de manière satisfaisante à son problème. Crozier et Friedberg (1977) considèrent que l'individu au sein d'une organisation est un acteur libre qui possède des objectifs propres et une stratégie propre. Il mobilise les ressources dont il dispose en fonction des contraintes dans lesquelles il évolue.

La sociologie des organisations permet de travailler de manière concrète sur les stratégies et les interactions des acteurs. La méthodologie de la sociologie des organisations étudie des situations de travail en interrogeant les acteurs sur trois axes : le travail, les relations et leur représentation du « rôle » de leur poste (Friedberg, 1988). Il s'agit de comprendre comment « un dispositif est déployé », quels sont les acteurs mobilisés et quels sont la nature et l'objet de leurs interactions (Musselin, 2005). La sociologie de l'action organisée implique une approche inductive basée sur des postulats de départ forts : 1) l'acteur est au centre de l'analyse ; 2) le principe de rationalité limitée permet de comprendre son comportement et 3) les actions et interactions des acteurs constituent autant d'éléments de compréhension des structures de pouvoir et de légitimité. Toute la stratégie de l'acteur s'articule autour de l'équilibre à trouver entre sa liberté, son choix rationnel et ses intérêts propres et la structure dans laquelle il évolue, la réglementation et les sanctions y afférentes (Friedberg, 1988).

Le terrain constitue le point de départ de la recherche. Le processus heuristique est initié par la compréhension du fonctionnement concret de l'organisation par les données de terrain : « on attend du terrain qu'il révèle et infère les problématiques à poursuivre et les analyses théoriques à mobiliser » (Musselin, 2005, p. 61).

La sociologie de l'action publique découle directement de la sociologie des organisations mais s'applique, comme son nom l'indique, à une entité publique (Hassenteufel, 2014). Le développement de la sociologie de l'action publique a participé à démontrer que l'État et les responsables politiques ne sont pas les seuls acteurs qui prennent part à la conception d'une politique publique : il existe en réalité une pluralité d'acteurs qui participent au processus. Thomas Ribémont et ses collègues (2018) distinguent l'analyse des politiques publiques (moyen d'action étatique) et la sociologie de l'action publique (coproduction de règles, pluralités d'acteurs). Ils identifient cinq séquences distinctes de l'action publique : 1) l'identification d'un problème, 2) le développement d'un programme, 3) la mise en œuvre, 4) l'évaluation et 5) la terminaison. De nouveau, cette approche séquentielle a été critiquée car elle ne prend pas en compte le caractère itératif du processus de l'action publique et présente un schéma linéaire.

Cependant, à propos de la mise en œuvre, nous nous attarderons sur cette citation de Ribémont et ses collègues (2018, p. 16) : « Pour certains, nous verrons que c'est la phase cruciale d'une politique publique, parce que c'est ici qu'elle devient une réalité, qu'elle se heurte au contexte, aux dysfonctionnements de la machine administrative, ainsi qu'à d'éventuelles résistances de groupes sociaux ». Cette interprétation postule que la mise en œuvre est l'incarnation de la politique, la phase où elle se confronte à une structure et à des acteurs. De leur côté, Claude Lessard et Anylène Carpentier (2015) explicitent les enjeux des recherches en sociologie de l'action publique et mettent en lumière le nerf de la guerre : les systèmes d'acteurs.

Ainsi, ces deux éclairages sur la sociologie de l'action publique mettent davantage l'accent sur la mise en œuvre en tant que processus au travers d'une dynamique sociale. Patrick Lascoumes et Pierre Le Galès (2012) parlent « d'espace de mise en œuvre » créé entre d'une part, la marge de manœuvre laissée par les décisions politiques (imprécisions de leurs éléments constitutifs) et d'autre part, la marge d'interprétation des acteurs de terrain. Cet espace représente l'articulation entre les différents éléments en présence : la structure, les actions et les interactions des acteurs.

2. En quoi la sociologie des organisations est-elle pertinente pour étudier la mise en œuvre des politiques d'éducation compensatoire ?

2.1. L'analyse de la mise en œuvre des politiques d'éducation compensatoire : quels enjeux ?

Notre travail de recherche s'intéresse à la mise en œuvre de l'éducation compensatoire en France, en Angleterre et dans le canton de Genève. Bien que présentant des systèmes éducatifs différents, les trois terrains ont développé des politiques aux objectifs comparables ; politiques territoriales qui octroient plus de moyens à des territoires qui en ont le plus besoin sur la base de critères socio-économiques. Dans le cadre de la dimension comparative de notre recherche, nous avons étudié les documents officiels des politiques dans les trois contextes dont nous avons dégagé les priorités pour chacun. Nous avons choisi les textes les plus actuels car nous étudions le travail des acteurs de manière synchronique dans les trois contextes et que nous ne nous intéresserons pas ici à l'évolution de ces politiques.

En Suisse, la directive³ de 2012 appelle à un « développement des compétences langagières », à « la collaboration avec les familles » et indique que « l'école doit pouvoir compter sur l'appui et l'implication de ses partenaires les plus proches (communes, offices et services de l'État, associations...) ». En France, la circulaire⁴ de refondation de l'éducation prioritaire de 2014 s'articule autour de trois axes : 1) l'apprentissage des élèves au cœur de l'éducation prioritaire et notamment « une école qui coopère utilement avec les parents et les partenaires » ; 2) accompagner, reconnaître et former les personnels notamment en favorisant « le travail collectif de l'équipe éducative » ; 3) le pilotage de l'éducation prioritaire par le renforcement de « l'animation des réseaux ». Enfin en Angleterre, le plan d'amélioration de la mobilité sociale par l'éducation⁵ de 2017 sur la base duquel ont été mises en œuvre les *Opportunity areas* présente deux grands objectifs : identifier, partager/diffuser les bonnes pratiques en matière d'apprentissage (*what works*) et assurer un succès durable via un partenariat.

Les trois politiques ont pour objectifs de lutter contre les inégalités sociales et scolaires, et placent les apprentissages au cœur des dispositifs. Il ressort par ailleurs que l'éducation compensatoire se caractérise par la mise en réseau des établissements en difficulté, objectif présent dans les trois contextes étudiés. Dans ces politiques, le partenariat est défini à différents niveaux : un partenariat au sein du système scolaire (administration, pairs), un partenariat avec les familles et un partenariat avec l'environnement local (public et privé).

Les dernières évaluations de l'éducation compensatoire mettent en lumière des problèmes de mise en œuvre. En France, dans un rapport de 2006, Anne Armand et Béatrice Gille (cités par Demeuse et al., 2008, p. 164) mettent en évidence les défaillances des politiques d'éducation compensatoire en termes de performances académiques, d'efficacité et de mise en œuvre en signalant « l'absence ou la faiblesse de ciblage et de pilotage de la politique ». Plus récemment, le rapport du CNEC (2016) souligne les difficultés de mise en œuvre toujours visibles de ces mêmes politiques. En Angleterre, un rapport indépendant d'évaluation des *Opportunity areas* a relevé qu'il existait un écart entre le plan d'action et son implémentation du fait de différents facteurs : durée du projet, plan d'action pas assez adapté au terrain, problème de communication des objectifs aux acteurs de terrain, etc. (Easton et al., 2018).

Deux éléments ressortent nettement de cette analyse. Le premier concerne les trois politiques d'éducation compensatoire qui ciblent deux mêmes axes de travail : le renforcement des ap-

³ République et Canton de Genève, Département de l'instruction publique, de la culture et du sport, Enseignement primaire (2006), Réseau d'enseignement prioritaire, directive D.DGEP-06_01 entrée en vigueur au 27 août 2012.

⁴ Ministère de l'Éducation nationale (MEN) (2014), Refondation de l'éducation prioritaire, circulaire n° 2014-077 du 4 juin 2014, Bulletin officiel.

⁵ Department for Education (2017), Unlocking Talent, Fulfilling Potential: A plan for improving social mobility through education, Londres: DfE [online], Available: <https://www.gov.uk/government/publications/improving-social-mobility-through-education>

prentissages et le développement d'un travail en réseau. Le second se situe au niveau de la mise en œuvre qui apparaît comme la principale faiblesse de ces politiques au regard des conclusions des rapports officiels les plus récents.

2.2. La sociologie des organisations : une méthodologie centrée sur les acteurs, leurs stratégies et leurs interactions

La partie méthodologique de notre projet de recherche se décline en trois axes : une étude des politiques d'éducation compensatoire dans chacun des contextes, une analyse des structures au niveau macro, via une revue documentaire, et une analyse des actions des acteurs au niveau méso et micro, via des entretiens semi-directifs. C'est essentiellement le troisième axe, ancré dans la sociologie des organisations, que nous allons décrire ci-après. Il permettra de comprendre comment les mécanismes institutionnels et organisationnels influencent la mise en œuvre de l'éducation compensatoire dans les trois terrains considérés.

La récolte de données⁶ a été menée dans le canton de Genève avec les acteurs impliqués au niveau local dans le processus de mise en œuvre des politiques d'éducation compensatoire appelées « enseignement prioritaire » dans ce contexte.

Les données ont été produites via une série d'entretiens semi-directifs auprès de trente-cinq acteurs impliqués dans l'enseignement prioritaire genevois. Ils ont été identifiés de manière systématique (Garcia & Hoeffler, 2015) sur la base des documents institutionnels et d'après la méthodologie de l'effet boule de neige utilisée notamment par Bénédicte Robert (2007) dans son étude comparative sur les politiques d'éducation où chaque acteur interrogé peut mener à un autre acteur impliqué dans la problématique étudiée.

Les critères de recherche appliqués au terrain genevois ont été choisis de manière à construire des critères homogènes pour les trois contextes. L'unité d'analyse dans chacun des contextes équivaut à un territoire éducatif administratif où certaines écoles bénéficient des politiques d'éducation compensatoire : une académie pour la France, un district pour l'Angleterre, le canton de Genève pour la Suisse. D'après John Ainley et Philip McKenzie (2000), il est pertinent d'analyser les effets de la gouvernance en étudiant dans des pays différents le même type d'écoles. Pour les trois contextes choisis, le projet identifiera des écoles bénéficiant de politiques d'éducation compensatoire : écoles primaires composées d'enfants issus de milieux socio-éducatifs défavorisés. Le niveau du secondaire I a été exclu car les politiques d'enseignement prioritaire y sont très peu développées dans le canton de Genève. Pour garantir une comparabilité de la collecte des données dans les trois contextes, des niveaux comparables d'acteurs seront identifiés pour assurer une représentativité de la population de recherche (Robert, 2007). La population choisie comprend une représentation de tous les types de fonctions impliquées dans la mise en œuvre des politiques au niveau intermédiaire et local : professionnels de l'éducation (directions, corps professoral, acteurs au sein de l'école) et administration le cas échéant.

Les entretiens ont été menés selon les principes de l'approche inductive caractéristiques en sociologie des organisations. Les entretiens ont pour objectifs d'éclairer les mécanismes sociaux pour comprendre les dynamiques de mise en œuvre des politiques dans différents systèmes de gouvernance. Pour pouvoir comparer les résultats, il est essentiel d'adopter des outils méthodologiques similaires pour les trois contextes (Robert, 2007). C'est pourquoi, la même grille d'entretien a été développée pour les trois terrains d'enquête. La méthodologie de la sociologie des organisations permet d'analyser les représentations des acteurs et les processus en cours (mobilisations, coalitions, conflits) de mise en œuvre à l'aune des intérêts stratégiques, des ressources des acteurs et des normes institutionnelles dans lesquelles ils évoluent (Lascoumes & Le Galès, 2012). Friedberg (1988) propose des entretiens en trois temps sur lesquels nous nous sommes basés pour l'élaboration de la grille d'entretien : des questions relatives au travail (en

⁶ Pour rappel, seul le terrain genevois a pu être mené à ce jour.

quoi consiste votre travail ? quels en sont les aspects importants ? difficiles ?), des questions relatives aux relations (avec qui travaillez-vous ? quels types de relations ? fréquence ? conflits ?) et enfin des questions sur les représentations (quel est votre rôle ? comment être plus utile ? efficace ? comment améliorer le fonctionnement de l'organisation ?). L'approche de Friedberg a été choisie car elle permet d'appliquer ces questions à n'importe quel contexte et paraît donc appropriée et pertinente dans le cadre d'une analyse comparative.

3. Sociologie des organisations et éducation compensatoire : premiers résultats dans le canton de Genève

Dans cette partie, nous allons présenter deux résultats préliminaires des analyses du terrain genevois axés principalement sur les acteurs à la lumière de la sociologie des organisations et de l'action publique. Ces résultats s'articulent autour de deux questionnements : par qui est menée la politique d'enseignement prioritaire à Genève ? comment qualifier la collaboration entre acteurs au sein des établissements dans le cadre de la mise en œuvre l'enseignement prioritaire ?

3.1. La politique d'enseignement prioritaire à Genève : une politique de survie

Dans le canton de Genève, les autorités publiques centrales en matière d'éducation sont incarnées par le Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) ; l'échelon suivant étant directement constitué par les établissements scolaires. Au moment de la création du Réseau d'enseignement prioritaire (REP), il existait un coordinateur du REP devenu, après quelques années, directeur en charge du REP au sein de la Direction générale. Il représentait une interface entre les autorités et les établissements, qui pouvait correspondre à une régulation intermédiaire au sens de Christian Maroy (2006, p. 73), soit des « institutions, organisations et agents qui participent de ce niveau intermédiaire [et qui] sont très divers à travers les pays européens, mais [...] ont pour point commun de se situer entre les autorités publiques centrales et les établissements. » Le coordinateur avait notamment pour rôle de définir les critères d'obtention du statut d'établissement REP, d'animer des réunions régulières avec le conseiller d'État et les autres acteurs impliqués pour échanger sur la politique, lancer une impulsion sur la pédagogie dans ce contexte, etc. Mais cette fonction, établie par le Conseiller d'État qui avait créé les REP en 2006 et porté le projet avec vigueur, a disparu au changement de législature. Les acteurs s'accordent tous pour déplorer la perte de cet acteur intermédiaire entre le terrain et le politique, et le caractère non prioritaire de l'enseignement prioritaire sous la législature actuelle... Une direction d'établissement nous dit « Je dirais qu'elle n'est plus prioritaire, au sens où... Je dis pas qu'elles n'existent plus, mais c'est plus la priorité du Département ». Une autre direction ajoute qu'« à l'heure actuelle, pour répondre à votre question est-ce que la Direction générale nous soutient, à l'heure actuelle, on reste, peut-être parce que le directeur du service opérationnel, c'est quelqu'un qui était directeur d'un établissement en REP... des choses sont maintenues on va dire en termes de ressources. Mais je trouve qu'on a de moins en moins de soutien, voilà. » Ainsi et d'après le discours des acteurs rencontrés, il n'existe plus de soutien politique ni de régulation intermédiaire telle que définie par Maroy (2006) dans le canton de Genève.

De manière générale, le rôle des directions d'établissement est particulièrement important dans la mesure où il représente le point de tension entre les attentes des usagers, les prescriptions de l'institution et les revendications des enseignants et autres acteurs de l'école (Maulini et al., 2017). Dans le cadre de l'enseignement prioritaire dans le canton de Genève, son rôle est d'autant plus charnière que l'on constate une absence d'impulsion donnée par le politique ou par une instance de régulation intermédiaire classique.

Les directions de l'enseignement prioritaire ont donc non seulement leurs charges traditionnelles, responsabilités pédagogiques et administratives dévolues à toute direction dans le canton (Denecker, 2017), mais aussi la charge de donner du sens à la politique et de faire vivre la spécificité du réseau d'enseignement prioritaire auprès des acteurs de terrain parmi lesquels les

enseignants titulaires, de soutien et les éducateurs. On peut dès lors s'interroger sur leur rôle : incarnent-ils une nouvelle forme de régulation intermédiaire autonome ?

Les directions d'établissement du REP se regroupent régulièrement sous l'égide d'une coordination tournante de deux des directions qui animent les sessions et lancent la dynamique de discussion et de réflexion. Ce groupe a été créé par le coordinateur du REP et a perduré après la disparition de son poste, de par la volonté des acteurs de terrain. Une direction d'établissement explique que la « Direction générale nous a dit grosso modo qu'il n'y avait pas besoin que les directeurs du REP se réunissent entre eux », malgré cela les directions se rencontrent une fois par mois pour échanger. Elles ont par exemple élaboré un document-cadre pour le réseau d'enseignement prioritaire dans le canton de Genève, qui « donne un peu la philosophie de comment on doit œuvrer dans un établissement d'enseignement prioritaire » nous dit une direction d'établissement du REP. Elles ont mis en place différentes formations ad hoc en lien avec les problématiques propres au contexte de l'enseignement prioritaire. Elles ont également organisé en 2018 deux jours de réunions et formation pour tous les acteurs du REP dans le canton de Genève.

Maroy (2006, p. 18) ajoute que la régulation intermédiaire peut être définie comme les « instances publiques de pilotage ou de réseaux d'acteurs (privés ou publics) qui cherchent à orienter de diverses manières la conduite des acteurs des établissements (directions ou enseignants) ou des familles, au sein d'un territoire délimité. » À ce titre, on peut considérer que les directions d'établissement du réseau d'enseignement prioritaire se sont emparées de la régulation intermédiaire de la politique en l'absence d'alternative au sein de l'administration et de l'absence de soutien politique. Ce sont eux qui font vivre la politique d'enseignement prioritaire et coproduisent des règles (Ribémont, 2018) dans le canton de Genève.

La relation entre les directions d'établissement et l'administration démontre un investissement faible dans la collaboration pour mettre en œuvre les politiques d'enseignement prioritaire. Qu'en est-il des rapports entre acteurs au sein même des établissements ?

3.2. La collaboration des acteurs de l'enseignement prioritaire au niveau de l'établissement : une cohésion difficile

Parmi tous les acteurs en présence dans l'établissement scolaire, on peut distinguer leur appartenance à deux mondes distincts qui s'articulent autour de l'élève : l'éducatif et le pédagogique. Le pédagogique regroupe les coordinateurs pédagogiques (qui ne sont pas en contact avec les élèves mais avec les enseignants et les directeurs), les enseignants de soutien (appui pédagogique en co-enseignement ou par petits groupes) et éventuellement les logopédistes⁷. L'éducatif regroupe les éducateurs, les infirmières et éventuellement les psychologues. Les directions et les parents se situent alternativement d'un côté ou de l'autre.

Les enseignants quant à eux estiment qu'ils doivent se concentrer sur les apprentissages et sur le groupe classe. On pourrait les positionner du côté du pédagogique mais la situation dans les faits est plus subtile : ils se retrouvent au centre de cette double dynamique en aiguillant le cas échéant les élèves vers les acteurs de l'éducatif lorsqu'ils observent des problématiques de comportements (de l'élève dans la classe ou hors la classe) et vers les acteurs du pédagogique (enseignants de soutien ou logopédiste) lorsqu'il s'agit d'un problème d'apprentissage.

Notons également que les éducateurs et les infirmières ne sont géographiquement pas nécessairement dans les mêmes locaux que les enseignants car ils sont le plus souvent sous des contrats à temps partiel et auprès de plusieurs écoles.

⁷ Orthophonistes en France.

Nos entretiens ont permis de mettre en lumière des rapports complexes bien que complémentaires entre les acteurs « pédagogiques » et les acteurs « éducatifs ». Cette dichotomie peut être un obstacle à la collaboration notamment entre enseignants et éducateurs. Souvent, les enseignants ne comprennent pas le métier des éducateurs ou ont des attentes qui ne correspondent pas aux services qu'ils proposent. Une direction d'établissement REP explique que « dans l'apprentissage, il y a tout le côté formation générale, relations. Et tout ce côté-là, et bien je dois encore beaucoup travailler avec la coordinatrice pédagogique, avec les éducateurs, pour pouvoir faire comprendre la plus-value aux enseignants, à certains hein, pas tous, certains enseignants, que mettre en place ces buts après, plus tard, c'est pas de la perte de travail. Voilà. » Une éducatrice en établissement REP souligne qu'elle est « sans cesse en train de défendre son travail. Les éducateurs sont devenus des prestataires de service alors même que c'est un métier complètement dans l'humain ». Une partie des enseignants précisent également qu'en cas de difficultés de comportement en classe avec un élève, ils s'adressent en premier lieu à leurs collègues enseignants, pour des raisons pratiques (classe voisine) ou personnelles (affinités). Ce mécanisme se réfère au concept de « rationalité limitée » développé par la sociologie des organisations (Friedberg, 1988 ; Musselin, 2005). Il ne s'agit pas de trouver la meilleure solution à leur problème mais bien la première solution qui peut tendre à le résoudre.

On note également que la proximité géographique/physique des acteurs est un facteur de relation et de collaboration accrues ou non. Les éducateurs collaborent de manière plus étroite avec les enseignants qui partagent leur bâtiment et qu'ils croisent dans la cour ou la salle des maîtres. De nombreux enseignants évoquent d'ailleurs le problème de la disponibilité des éducateurs. Certains estiment ne pas pouvoir compter sur eux quand leur temps de travail est trop faible (temps partiel parfois inférieur à 50%) même s'ils ont conscience que ce n'est pas de leur fait mais de par la charge de travail déjà immense qu'ils récupèrent lorsqu'ils sont présents. Par exemple, certains établissements composés de plusieurs écoles ne disposent que d'un seul éducateur et à temps partiel. Or, les enseignants ont besoin de faire confiance aux éducateurs avant de les considérer comme des partenaires techniques. Michelle, éducatrice, explique : « le lien de confiance se construit avec le temps. La première année c'est très dur d'avoir de bonnes collaborations avec les enseignants parce qu'ils ne nous connaissent pas ».

On observe ici que l'organisation institutionnelle est partiellement responsable du manque de collaboration dans certaines écoles entre enseignants et éducateurs dans la mesure où les métiers de la sphère éducative n'ont pas été explicités aux enseignants et où les ressources à disposition ne sont pas suffisantes, en termes de locaux (pas de bureau pour les éducateurs dans toutes les écoles) et de ressources humaines (beaucoup de contrats d'éducateurs oscillent entre 40 et 70 %).

4. Conclusion

Le point de vue sociologique choisi permet de comprendre la structure des relations des acteurs de l'éducation compensatoire et leur impact sur le travail quotidien dans le contexte genevois. Des deux grands axes des politiques compensatoires, pratiques de mise en œuvre des apprentissages renforcés et de travail en réseau, nos premiers résultats se sont davantage attardés sur les structures de pouvoir et de collaboration entre acteurs. Si certains acteurs du réseau d'enseignement prioritaire travaillent bien en réseau, on constate un manque de relation entre les établissements et l'échelon administratif et politique ainsi qu'une relation complexe entre certains acteurs au sein de l'établissement.

Christine Musselin (1990) a étudié les fonctionnements d'universités allemandes et françaises en se basant sur la sociologie des organisations et en menant des entretiens semi-directifs. Elle a montré comment les universités allemandes présentent un modèle plus cohésif qu'en France. Il y existe en effet un sentiment d'appartenance et de loyauté plus fort qu'en France où le processus décisionnel est plus éclaté et discontinu. Ces résultats peuvent être transposés dans le contexte de l'enseignement prioritaire dans le canton de Genève et expliquer nos résultats.

L'absence de cohésion du système autour de la politique d'enseignement prioritaire ne permet pas aux acteurs de se mobiliser pour lui donner du sens, d'asseoir et de renforcer une vision collective.

Références

AINLEY John & MCKENZIE Philip (2000), « School governance: Research on educational and management issues », *International education journal*, n° 1(3), p. 139-151.

BENABOU Roland, KRAMARZ Francis & PROST Corinne (2004), « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? : une évaluation sur la période 1982-1992 », *Économie & statistique*, n° 380, p. 3-34.

BONGRAND Philippe & ROCHEX Jean-Yves (2016) *La politique française d'éducation prioritaire (1981-2005) : les ambivalences d'un consensus*, Contribution préparatoire au rapport CNECSCO *Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités sociales et migratoires ?*, Paris, Conseil national d'évaluation du système scolaire.

CNECSCO (2016), *Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités sociales et migratoires ?*, Rapport scientifique, Paris, Conseil national d'évaluation du système scolaire, <http://www.cnesco.fr/fr/inegalites-sociales/>

COBURN Cynthia E. (2004), « Beyond decoupling: Rethinking the relationship between the institutional environment and the classroom », *Sociology of education*, n° 77(3), p. 211-244.

CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

DEFRESNE Florence & KROP Jérôme (2016), « La massification scolaire sous la V^e république : une mise en perspective des statistiques de l'Éducation nationale (1958-2014) », *Éducatons et Formations*, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Direction de l'évaluation et de la prospective, p. 5-20.

DEMEUSE Marc, FRANDJI Daniel, GREGER David & ROCHEX Jean-Yves (éds.) (2008), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Tome I : Conceptions, mises en œuvre, débats*, Lyon, ENS Éditions.

DURU-BELLAT Marie (2003), « Inégalités sociales à l'école et politiques éducatives », *Principes de la planification de l'éducation* (78), Paris, UNESCO, IIEP.

EASTON Claire, MCCRONE Tamaris, SMITH Robert, HARLAND Jenny & SIMS David (2018), *Implementation of Opportunity Areas: An independent evaluation*, Slough, National Foundation for Educational Research (NFER)

FELOUZIS Georges (2014), *Les inégalités scolaires*, Paris, PUF, coll. « Que-sais-je ».

FELOUZIS Georges, FOUQUET-CHAUPRADE Barbara, CHARMILLOT Samuel & IMPERIALE-ARFAINE Luana (2016), *Inégalités scolaires et politiques d'éducation*, Contribution au rapport du CNECSCO *Les Inégalités scolaires d'origines sociales et migratoires*, Paris, Cnesco.

FOUQUET-CHAUPRADE Barbara & DUTRÉVIS Marion (2018), « Analyse du traitement médiatique d'une politique d'éducation prioritaire : la réputation du REP de 2006 à 2017 », *Raisons éducatives*, n° 22(1), p.75–102, doi.org/10.3917/raised.022.0075

FRIEDBERG Erhard (1988), *L'analyse sociologique des organisations*, Paris, L'Harmattan.

GARCIA Nuria & HOEFFLER Catherine (2015), « L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique », dans L. Boussaguet, P. Ravinet, S. Jacquot, *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 377-404.

GUNTER Helen, GRIMALDI Emiliano, HALL David & SERPIERI Roberto (2016), *New Public Management and the Reform of Education: European Lessons for Policy and Practice*, Londres, Routledge.

HASSENTEUFEL Patrick (2014), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.

HEURDIER Lydie (2014), « La politique d'éducation prioritaire : un projet conduit hors du champ politique (1981-2001) », *Vingtième siècle : Revue d'histoire*, n° 124, p.155-168.

LASCOURMES Patrick & Le GALÈS Pierre (2012), *Sociologie de l'action publique : domaines et approches*. Paris, Armand Colin.

LESSARD Claude & CARPENTIER Anylène (2015), *Politiques éducatives*, Paris, Presses universitaires de France.

LIPSKY Michael (1980), *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in Public Services*, New York, Sage.

MAULINI Olivier, GATHER THURLER Monica, KOLLY OTTIGER Isabelle & LOSEGO Philippe (éds.). (2017), *Les directeurs au travail. Une enquête au cœur des établissements scolaires et socio-sanitaires*, Berne, Peter Lang.

MAROY Christian (2006), *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*, Paris, Presses universitaires de France.

MEURET Denis (1994), « L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaire dans les collèges », *Revue française de pédagogie*, n° 109, p. 41-64.

MEURET Denis, MORLAIX Sophie & DIRANI Agathe (2014), « Normes, projets, résultats : une enquête sur la régulation des établissements scolaires français du second degré. Crowdsourcing citoyen : définition et enjeux pour les villes », *Politiques et Management Public*, n° 31(3), p. 301-317, doi.org/10.3166/pmp.31.301-317

MOISAN Catherine (2002), « L'éducation prioritaire en Europe. Évaluation des expériences de la France, de l'Angleterre et de la Belgique », *Écarts d'identité*, n° 99, p. 42-47.

MUSSELIN Christine (1990), « Structures formelles et capacités d'intégration dans les universités françaises et allemandes », *Revue française de sociologie*, n° 31(3), p. 439-461, doi.org/10.2307/3322289

MUSSELIN Christine (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, n° 55(1), p. 51-71.

PRESSMAN Jeffrea & WILDAVSKY Aaron (1973), *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland: Or, why it's amazing that federal programs work at all: This being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes* (The Oakland Project [2]), Berkeley, Los Angeles, University of California Press.

PROST Corinne (2012), « La politique d'éducation prioritaire : quel bilan ? », *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, p. 114-126.

RAWLS John (1971), *A Theory of Justice* [TJ], Cambridge, Harvard University Press.

RIBÉMONT Thomas (2018), *Introduction à la sociologie de l'action publique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur.

ROBERT Bénédicte (2007), *De l'apprentissage au changement: les politiques scolaires de compensation en France et aux États-Unis (1965-2006)*, Doctoral dissertation, Paris, Institut d'études politiques de Paris.

ROBERT Bénédicte (2009), *Les politiques d'éducation prioritaire : les défis de la réforme*, Paris, Presses universitaires de France.

ROCHEX Jean-Yves (2011), « Les trois "âges" des politiques d'éducation prioritaire : une convergence européenne ? », *Propuesta Educativa*, n° 35, p. 75-84.

SOUSSI Anne & NIDEGGER Christian (2015), *Le réseau d'enseignement prioritaire genevois (REP) 8 ans après son introduction*, Genève, SRED.

SPIRE Alexis (2007), « L'asile au guichet », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 4, p. 4-21.

THOENIG Jean-Claude (2014), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Sciences Po.

VAN ZANTEN Agnès (2008), *Dictionnaire de l'éducation*, Paris, Presses universitaires de France.

WEST Anne (2014), « Marchés et quasi-marchés dans le financement de l'éducation », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 65, p. 57-67.