

Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif (1)

João Barroso

Le présent article a pour finalité d'analyser les modifications introduites dans le mode de régulation du système éducatif suite aux politiques de renforcement de la gestion locale et de l'autonomie de l'école publique, en cours dans plusieurs pays. À cet effet, je caractériserai brièvement, dans un premier moment, les principales mesures prises dans ce domaine, ainsi que leurs postulats et objectifs. Ensuite, en me référant aux contributions de la sociologie critique dans le domaine de l'éducation, je mettrai en évidence certains des aspects essentiels qui furent à la base de la contestation de ces politiques, notamment en ce qui concerne leur caractère essentiellement rhétorique et l'inadéquation du « modèle de marché » appliqué à l'action publique dans le domaine de l'éducation. Enfin, je proposerai un modèle pour décrire et analyser le changement des modes de conduite et de régulation de la gestion locale de l'éducation, dans le cadre du renforcement de l'autonomie de l'école.

Depuis la fin des années 1980, on assiste, dans des pays ayant des systèmes politiques et administratifs différents, à un changement du rôle de l'État dans les processus de décision politique et d'administration de l'éducation. Il va dans le sens d'un transfert des pouvoirs et des fonctions du niveau national et régional vers le niveau local et du renforcement de l'autonomie de l'école. Celle-ci est reconnue comme un lieu central de gestion et la communauté locale comme un partenaire de la prise de décision, en particulier les parents d'élèves.

L'ÉMERGENCE DE LA GESTION LOCALE DE L'ÉDUCATION

Ce mouvement a débuté avec les réformes de l'éducation dans l'État de Victoria en Australie, puis en Angleterre, au Pays de Galles, en Écosse, en Irlande du Nord et en Nouvelle-Zélande où a été institué, de la fin des années 80 au milieu des années 90, le *self-management school* ou *local management school*.

Dans le même temps mais moins systématiquement, certains États des États-Unis ont aussi aug-

menté les pouvoirs et les ressources des écoles et créé des « conseils scolaires » dotés de pouvoirs de décision dans chaque établissement. Ces politiques de *school based management* se sont inégalement développées. À partir de 1991, les *Charter schools*, écoles publiques, primaires ou secondaires, sont dispensées d'appliquer certaines dispositions obligatoires (curriculum, gestion du personnel, financement, critères d'admission, etc.), moyennant l'approbation d'une charte (projet éducatif et plan de développement propres) et une forte participation de la population locale. En 1997, quinze États avaient approuvé ces *charter schools* et 428 existaient aux États-Unis.

En Europe aussi des changements ont affecté l'administration des systèmes éducatifs. La décentralisation s'est traduite par la restructuration et l'augmentation des compétences des organes de gestion des écoles, par l'élaboration de « projets éducatifs » et l'instauration de mécanismes d'évaluation et de présentation des comptes. Une étude récente des réformes de l'enseignement obligatoire de 1984 à 1994 dans l'Union européenne et l'AELE/EEE (Eurydice, 1997) conclut : « *Concrètement, ces dernières années, des mesures plus ou moins radicales, destinées à accroître l'autonomie de décision des écoles, ont été introduites dans presque tous les systèmes éducatifs.* » (p. 29).

Les principales tendances

Même si la gestion locale de l'école et le type d'autonomie concédé diffèrent selon les pays et les secteurs du système éducatif, ces politiques ont des tendances communes.

— La gestion locale de l'éducation, le renforcement de l'autonomie des écoles font partie de réformes de l'administration publique, développées dans une conjoncture de crise économique ayant des effets sur les finances publiques. Elles correspondent à une perte de confiance dans la légitimité et la capacité de l'État à gérer les biens et les services publics, et sont justifiées par le besoin de réduire la dépense publique, d'améliorer la qualité des services, de rapprocher la prise de décision de l'utilisateur.

— On distingue des politiques « d'autonomie dure », menées par des gouvernements conservateurs pour introduire la logique du marché, des politiques « d'autonomie molle », sectorielles et limi-

tées au strict nécessaire pour soulager la pression sur l'État en préservant son pouvoir, son organisation et son contrôle. Entre les deux, de nombreuses variantes tentent de concilier le rôle traditionnel de l'État et certains avantages du marché.

— Le renforcement de l'autonomie des écoles modifie la répartition des compétences dans l'administration publique. Dans les pays initialement décentralisés, des mouvements simultanés de recentralisation ôtent du pouvoir aux autorités locales sur le curriculum, le financement et le contrôle au profit du centre et transfèrent des autorités locales à l'école le pouvoir de décision sur sa gestion interne. Dans les pays initialement centralisés, on assiste à une double décentralisation vers les collectivités locales et vers les écoles, avec maintien ou non des services décentralisés. En même temps, les structures centrales sont restructurées, par simple « dégraissage » du personnel et des services, par reconversion fonctionnelle (planification, suivi et évaluation) ou par remplacement, des « agences » centrales, légères et débureaucratées, définissant des critères et les contrôlant.

— Le changement des modes de contrôle n'a pas impliqué, dans la plupart des cas, de perte de pouvoir de l'État ni de son administration centrale. Le contrôle a priori, fondé sur la législation et les normes, est remplacé par un contrôle a posteriori, fondé sur des modèles d'efficacité, de qualité. L'évaluation permet de contrôler les dépenses, la distribution des ressources, la responsabilisation des gestionnaires, l'information du public, l'incitation à la compétition et à la concurrence.

Les grands principes

La gestion locale de l'école et le renforcement de son autonomie ont souvent été justifiés par des arguments techniques, modernisation, amélioration de la qualité, de l'efficacité, de l'efficacité, obéissant à la rationalité, supposée impérative, de la gestion d'entreprise, de la compétition et du marché. Elles ont aussi des motivations politiques, administratives et économiques qui les situent dans des mouvements plus larges.

La décentralisation

Elle constitue l'un des thèmes favoris des agendas politiques actuels lorsqu'il s'agit de penser la réforme des États centralisés. Bien qu'il subsiste des ambiguïtés quant à son contenu, ses modali-

tés d'exécution, ses avantages et ses inconvénients, elle est de plus en plus présentée comme une solution à ce que Held (1992) considère comme les principaux facteurs de la crise de l'État démocratique moderne : « le gouvernement surchargé » et « la crise de la légitimité ».

Ses défenseurs invoquent plusieurs arguments en faveur d'une redistribution du pouvoir de l'État vers des unités subnationales (décentralisation territoriale) ou des organismes para-étatiques, non gouvernementaux ou privés (décentralisation fonctionnelle) :

— nécessaire rapprochement des services publics de leurs utilisateurs pour une meilleure adaptation des décisions aux terrains ;

— nécessaire détermination d'une échelle pour formuler des compromis entre des intérêts parfois contradictoires et opérationnaliser la notion de « bien commun », base du service public ;

— croyance dans les avantages de la concurrence entre unités administratives pour promouvoir l'innovation et contrecarrer l'inefficacité des structures centralisées, bureaucratiques et hiérarchisées.

La modernisation de la gestion publique

Elle est considérée comme un impératif pour, selon ses défenseurs, répondre aux conséquences de la globalisation économique et financière, réduire la dette publique, satisfaire les exigences du citoyen-consommateur. Ce processus, appelé *new public management* au Royaume-Uni, a donné lieu à des propositions globales de « réinvention » du système de gouvernement (rapport Gore, 1993).

Selon Finger et Ruchaut (1997), c'est une « réponse particulièrement appropriée pour augmenter l'efficacité, l'efficacé, la flexibilité et l'innovation de l'État, tout en préservant le service public ». Elle s'oppose aux logiques de privatisation et doit générer une transformation globale de la gestion du système public sans se réduire à l'introduction de techniques de gestion du secteur privé dans le public. En tant qu'approche cohérente, globale et logique d'une transformation de l'administration, ce modèle implique : « 1) une vision d'ensemble incluant la transformation des structures, de la culture, des personnes et de leur travail ; 2) une vision procédurale, incluant les étapes nécessaires à la transformation de toute

l'administration dans le temps ; 3) une compréhension des changements affectant les relations de l'administration avec la politique, le cadre juridique et les citoyens » (p. 36).

Pour Finger (1997) ce modèle permet au pouvoir politique de récupérer le contrôle stratégique tout en accroissant l'efficacité de la gestion, selon cinq principes :

— Clarification des rôles de l'administration et de la politique grâce à une professionnalisation des relations entre leurs agents et grâce à la contractualisation.

— Rapprochement entre l'administration et le citoyen, redéfini comme un client, et utilisation d'indicateurs de satisfaction.

— Dynamisation de l'administration grâce à la décentralisation, à l'autonomie de gestion, à la transparence des coûts, des procédures, des informations ; à la compétition interne ; à la sous-traitance à des opérateurs du privé.

— Décentralisation du pouvoir de décision et de gestion.

— Orientation vers des résultats mesurables et évaluation.

La logique de marché

Ses défenseurs pour l'école argumentent ainsi (Ball, 1994, p. 103) :

a) Le financement public par les impôts n'est pas directement lié à la satisfaction des clients.

b) L'absence de gain conduit les gestionnaires à utiliser des méthodes conservatrices, minimalistes, centrées sur leur propre profit.

c) La prise de décision est dominée par des intérêts corporatifs.

d) Le monopole de l'État génère l'inefficacité et la bureaucratie, encourage le gaspillage, inhibe la responsabilisation à l'égard des parents.

e) Tout cela contribue à abaisser les « normes de qualité » et ne stimule pas « l'excellence ».

Dans cette logique, l'école doit être « libérée » de l'État et gérée comme une entreprise, dans un système de concurrence où la satisfaction du consommateur décide de sa rentabilité et de son efficacité. Le libre choix de l'école par les parents est un des instruments essentiels. Il introduit la compétition entre écoles et régule la qualité du

fonctionnement du système éducatif. Dans cette optique, définir et contrôler des normes de qualité c'est évaluer les critères d'allocation de ressources, créer un référentiel de compétitivité, instituer une sélection par les « consommateurs ». Dans cette perspective, identifiable à la « nouvelle droite » (Ball, 1994 ; Dale, 1994 ; Smith éd., 1993), « *le système scolaire évolue d'un service public conduit par des professionnels vers un système de marché régi par des clients* » (Gaziel & Warnet, 1998, p. 4).

Malgré les motivations idéologiques et politiques inspirant cette libéralisation, il existe des tentatives empiriques de démontrer ses avantages grâce à la recherche. Le cas le plus connu est celui de Chubb et Moe (1990) aux États-Unis qui concluent que l'autonomie de l'école est la première des conditions préalables à son efficacité. Son absence inhibe l'émergence d'organisations efficaces et restreint la capacité de réalisation des élèves et leurs apprentissages. Le choix de l'école par les parents et les élèves, la compétition entre écoles doivent promouvoir l'autonomie.

UNE PERSPECTIVE CRITIQUE

Les postulats sous-jacents aux mesures de décentralisation, de nouvelle gestion publique et d'introduction de la logique de marché en l'éducation ont été contestés. Dans ce débat stimulant, on peut, en simplifiant, identifier quatre argumentations hostiles.

Le paradoxe de la décentralisation

Hans Weiler, professeur à Francfort, ancien directeur de l'Institut international pour la planification éducative de l'UNESCO, met en évidence, dans une étude comparée sur la décentralisation éducative (1996) ce qu'il considère comme le paradoxe fondamental de l'État démocratique moderne. Pour maintenir son contrôle, l'État adopte des stratégies qui lui font perdre sa légitimité (la centralisation). Pour maintenir sa légitimité, il adopte des mesures qui diminuent son contrôle effectif (la décentralisation). Ainsi, « *il n'est pas surprenant que les formes de décentralisation qui impliquent une authentique redistribution de l'autorité soient assez rares dans le monde actuel* » (p. 215).

Malgré cela, la rhétorique croît sur les avantages de la décentralisation et l'approbation de mesures législatives dans ce sens. Pour Weiler, la place de choix de propositions décentralisatrices dans les agendas politiques des dernières années n'est pas due à leur efficacité possible (d'ailleurs problématique et précaire), mais à leur utilité politique comme mode de « gestion du conflit social » et « légitimation compensatoire ». Dans un cas, la décentralisation permet de disperser les conflits qui, dans un système unitaire et centralisé, deviendraient potentiellement explosifs. Elle introduit des filtres entre les unités pour y confiner les conflits. Dans l'autre, le discours sur la décentralisation permet à l'État de récupérer une légitimité par la remise en cause de son caractère centralisé, monolithique et de son incapacité à répondre aux changements sociaux. Pour que la décentralisation ait cette utilité politique, elle ne peut contester le maintien du contrôle de l'État. Elle est donc associée au renforcement de l'évaluation pour ne pas perdre en autorité son gain en légitimité : « *l'importance de l'évaluation ne réside pas tant dans la perspicacité qu'elle génère ou dans les améliorations qu'elle rend possibles, que dans la connotation de solidité et de respectabilité scientifique qu'elle confère au processus politique, indépendamment, dans la pratique, de ses résultats* » (Weiler, 1996, p. 229). Ce paradoxe est souligné aussi par McKevitt (1998) à propos des contrats de gestion des écoles néo-zélandaises : « *la seule manière pour le centre de retirer des avantages de cette stratégie est, si nécessaire, de contraindre l'autonomie institutionnelle par une application rigide des règles du jeu* » (p. 130).

L'inadéquation du modèle de marché à l'éducation

Dale, l'un des principaux critiques de l'introduction de la logique de marché dans la gestion de l'école publique, a insisté sur le fait que les raisons qui motivent ses défenseurs ne sont pas d'ordre économique mais politique : « *la forme précise que revêt ce marché est moins importante que l'instauration de ce principe* » (Dale, 1994, p. 112). Le terme marché est ainsi plus connotatif que dénotatif, « *la référence au marché fonctionne plus comme une métaphore ou un slogan que comme un guide explicite et détaillé pour l'action* » (Dale, 1994, p. 112). Selon lui, cela sert

la dépolitisation de l'éducation, élément essentiel de la stratégie de la « Nouvelle droite ». Le marché est utilisé non seulement pour « rendre individuel ce qui était, auparavant, des décisions collectives sur la distribution de l'éducation, par exemple, mais aussi pour introduire, la plupart du temps subrepticement, par des mécanismes privés, des mesures dont l'acceptabilité politique était mise en doute ». (Dale, 1994, p. 113).

L'idée que la référence au marché dissimule d'autres desseins est avancée par Angus (1994) dans sa critique de politiques conservatrices (Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande) : « tandis que la rhétorique célèbre l'autonomie et le contrôle au niveau de l'école, les limites financières dans lesquelles les écoles doivent travailler sont escamotées. Dans le cadre de coupes budgétaires dans l'éducation et dans le secteur public en général, la gestion locale de l'école sonne comme un euphémisme pour faire retomber sur l'école les plaintes relatives aux réductions effectuées » (Angus, 1994, p. 89).

Cette dissonance entre le dit et le fait, apparaît aussi lors d'une recentralisation. L'État ne renonce pas, même en cas d'apparente libéralisation du marché, à maintenir un contrôle sur l'école grâce à des mécanismes d'évaluation externe que Ball (1994) appelle le gouvernement par le « contrôle à distance ».

Pour de nombreux spécialistes, ce mélange paradoxal de libéralisme et de centralisme dans les politiques de gestion locale de l'éducation qui se réclament du marché résulte, d'une part, de la nature du marché, qui n'est pas un phénomène naturel mais dépend de la conjoncture politique et sociale, et, d'autre part, des caractéristiques du secteur public de l'éducation. « L'idée de marché dans le secteur public implique de mettre l'accent sur le choix par le consommateur (dans le cas de l'éducation, les parents) et sur l'autonomie du producteur (l'école). Cependant, il est clair que "ce marché" ne s'assimile pas au modèle néo-classique, privé et libre du marché compétitif ("free markets"). Bien qu'il y ait une séparation acheteur-fournisseur, avec une possibilité de choix entre les fournisseurs, ce type de marché (dans le secteur public) demeure assez réglementé. Comme tel, les intérêts politiques et publics conservent une présence importante et persistante dans la nature, les objectifs et les résultats du processus de scolarisation. » (Woods

& Bagley, 1996, p. 642). De même, Hatcher (1994) attire l'attention sur les difficultés qui résultent de « l'existence d'une combinaison spécifique de régulation étatique et de relations de marché, qui conditionne la façon dont les services sont gérés et la force de travail qu'ils produisent. De façon plus accentuée que dans le secteur privé et dans les autres domaines du secteur public, l'État intervient directement dans le processus de travail, ce qui a des implications évidentes dans la gestion » (p. 46).

Cette ambivalence est exprimée par le concept de « quasi-marché » (Le Grand 1991, Le Grand & Bartlett, 1993). L'éducation serait un quasi-marché car malgré la compétition entre elles, les écoles ne cherchent pas à maximiser leurs profits et ne sont pas une propriété privée. En outre, la demande n'est pas exprimée en argent, mais en budgets annuels ou en « bons » (vouchers). Woods & Bagley (1996) proposent le concept de *public market* pour définir la spécificité du marché éducatif qu'ils qualifient d'hybride car il combine les caractéristiques du « service public planifié » avec des éléments du *free market*. Pour eux, les politiques de plusieurs pays se situent dans un continuum entre la planification totale et le marché libre, combinant différemment des éléments des deux. Du côté du marché, on trouve le choix des services par les consommateurs, la diversité de l'offre, la compétition pour attirer le consommateur, le financement proportionnel à la demande, l'autodétermination qui rend les institutions responsables de leur gestion. Quant aux éléments du secteur public, ils sont constitués par les « structures destinées à exprimer les besoins et à représenter les intérêts de la communauté comme un tout. Il s'agit de structures pour l'action (le bras exécutif du gouvernement) ; pour la représentation (accords démocratiques) ; et pour la supervision de services publics (agences publiques pour la consultation, l'inspection, la formation, etc.) » (Woods & Bagley, 1996, p. 645).

La fausse neutralité de la rationalité technique de la gestion

Le troisième type d'arguments utilisé pour critiquer les politiques de gestion locale de l'éducation et de renforcement de l'autonomie des écoles est dirigé contre les apologies de la gestion d'entreprise adoptée par les écoles.

Parmi ceux qui ont le plus contribué à cette vision enchantée des techniques de gestion en éducation, Caldwell & Spinks (1988, 1992, 1998) ont constitué un véritable guide d'action pour les adeptes du *self management* au Royaume-Uni, en Australie, en Nouvelle-Zélande. La grande critique adressée à cette littérature est qu'elle ignore le contexte social de cette gestion. À propos du premier livre de Caldwell & Spinks (1988), Angus (1994) affirme : « *Le monde de The Self Managing School est un monde irréel qui a été débarrassé des relations sociales d'inégalité, d'hégémonie culturelle, de sexisme, de racisme ou de tout autre désavantage ou conflit social et éducationnel qui intègrent et traversent le processus de scolarisation. Les écoles sont représentées comme des espaces limités, pragmatiques et neutres.* » (p. 83).

Cette perspective fonctionnaliste est également présente dans la littérature qui inspire certaines mesures sur la « qualité » de l'école ou le « professionnalisme » du gestionnaire. Dans la majorité des cas, les mille et une recettes pour guérir l'école de ses maux (inefficacité, inefficience, qualité insuffisante, etc.) cultivent l'idée, jamais démontrée, que le « mauvais » fonctionnement de l'école est dû à des problèmes de gestion ; la bonne gestion étant forcément celle de l'entreprise. Le plus significatif alors n'est pas l'importance attribuée à la gestion mais la prétention de réduire les problèmes des écoles à leur gestion, en escamotant leur complexité en tant qu'organisation et les conflits idéologiques, politiques, sociaux qui leur sont inhérents.

Ce n'est pas l'intérêt d'utiliser à l'école des modèles et des techniques de gestion pratiqués en entreprise (gestion par objectifs, cercles de qualité, développement organisationnel, auto-évaluation, projet d'entreprise, etc.) qui est en cause, mais le processus de technicisation du changement organisationnel, à l'école et dans l'entreprise. Cela ne revient pas à nier l'intérêt de ces technologies du changement mais à souligner que leurs défenseurs oublient qu'elles ont toujours des conséquences qui dépassent la technique : « *Il faut être attentif à la tentative de réifier ces procédures et insister sur le besoin de les contextualiser en les reliant aux caractéristiques et aux capacités concrètes des systèmes humains qui devront les exécuter et qui sont les seuls à pouvoir leur donner vie.* » (Friedberg, 1993, p. 331).

Une évaluation négative des réformes

Si une grande partie de la littérature est apologetique ou critique, plusieurs études sont aujourd'hui fondées sur des analyses empiriques.

L'une des premières (Busch, Coleman & Glover, 1993) concerne l'évaluation au Royaume-Uni des cent premières écoles ayant adhéré au statut de *grant maintained schools* (écoles autonomes subventionnées appliquant les principes du *self managing* selon une logique de marché). Pour les auteurs, leurs responsables sont globalement satisfaits, notamment par : la souplesse de gestion et l'augmentation des ressources ; l'indépendance vis-à-vis des autorités locales (LEA) ; le renforcement du rôle du directeur. Pourtant des problèmes nombreux et variés subsistent : le faible caractère démocratique des conseils d'école ; la sélection des élèves sur la base de rapports, d'entretiens, d'examens et de critères familiaux (frères et sœurs dans l'école) ; la plus grande interférence du gouvernement central, appelé à intervenir pour corriger les distorsions, régler les conflits et imposer des normes de résultats ; le fait que le directeur de l'école « fasse plus de gestion que d'éducation ».

D'autres analyses ont porté sur les effets du libre choix de l'école par les familles et de la compétition entre établissements qui en résulte. Pour Brown & Lauder (1996), entre autres, l'introduction du choix n'a profité qu'aux élèves de la classe moyenne dans leur compétition pour des diplômes professionnels car tous les groupes, sociaux ou ethniques, ne disposent pas du même capital culturel et matériel pour faire les mêmes choix « rationnels ». Le résultat est une polarisation progressive de l'éducation en fonction de facteurs sociaux, ethniques et de ressources, et un gaspillage de talents d'élèves venant des classes ouvrières. « *Le principal résultat de ce réactifage de la discipline du marché dans les institutions sociales et économiques a été le développement d'une économie néo-fordiste, caractérisée par l'insécurité et par la création d'un grand nombre d'emplois temporaires, avec un faible indice d'exigences. La véritable notion de système national d'éducation est remise en cause à partir du moment où un groupe professionnel et d'élite rompt son engagement avec l'éducation publique et l'idéologie de la méritocratie sur laquelle s'est fondée cette éducation publique au XX^e siècle.* » (Brown & Lauder, 1996, p. 9).

Bien que la plupart de ces études portent sur des pays où ces politiques ont été introduites tôt (Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis), une intéressante perspective comparée commence à se développer (Van Haecht, 1998). Ball & van Zanten (1998) comparent leurs résultats sur l'introduction de la logique de marché dans les politiques éducatives en Grande-Bretagne et en France. Les différences entre les deux pays sont évidentes mais les auteurs constatent des tendances similaires : « *Globalement, on peut dire que si une privatisation officielle des établissements scolaires n'a vu le jour dans aucun des deux systèmes, l'éducation se transforme progressivement de bien public en bien privé avec l'abandon plus ou moins important des politiques étatiques de discrimination positive en faveur du libre jeu des choix des familles, de l'autonomie des établissements et de l'initiative d'autres acteurs comme les collectivités locales ou les entreprises d'une part et la "commercialisation" des résultats, des processus et de la communication pédagogiques d'autre part.* » (p. 68). Selon eux, cette situation favorise des mécanismes de compétition entre acteurs éducatifs (parents, élèves, enseignants, chefs d'établissement), fondés sur l'égoïsme et l'intérêt individuel, surtout dans les milieux urbains. De même, certains signes montrent que « *les valeurs du marché constituent un nouveau curriculum caché auquel les élèves sont exposés* » (p. 68).

Une autre évaluation comparative, réalisée pour l'Australian Council for Education Research (Whitty, Power & Halpin, 1998) reprend les recherches sur les politiques de délégation et de choix (*Devolution and choice in education*) dans cinq pays : Australie, Angleterre et Pays de Galles, Nouvelle-Zélande, Suède et États-Unis. L'approche est sociologique et le but est d'analyser les effets de ces politiques. Soulignons que leurs conclusions ne prouvent pas l'existence d'un rapport entre le renforcement de l'autonomie de l'école, l'amélioration de son efficacité et la qualité. Au contraire, la création de quasi-marchés éducatifs, alliée à la possibilité du choix de l'école par les parents, a souvent des effets négatifs sur l'équité du service public. Selon ses auteurs, la recherche suggère que « *les politiques éducatives récentes ont très peu fait pour réduire les inégalités existantes quant à l'accès et la participation à l'éducation et, dans de nombreux cas,*

elles n'ont contribué qu'à les exacerber » (p. 126). En outre, « *le "self-management" a radicalement échoué (indépendamment des contextes nationaux) quant à l'intention de modifier les rapports de pouvoir entre professionnels et citoyens au sein de l'école. De même, la délégation du pouvoir de décision au niveau de l'école a montré qu'elle n'avait pas de conséquences sur le développement de l'autonomie des enseignants et sur leur professionnalisme, et qu'elle a eu un faible impact sur les résultats d'apprentissage des élèves. En contrepartie, elle a provoqué des changements importants dans le travail des enseignants. Le changement du rôle des directeurs d'écoles a contribué à creuser le fossé entre dirigeants et dirigés. La concentration d'indicateurs de qualité a contraint à envisager le curriculum davantage en termes de produit que de processus — réduisant ainsi l'opportunité d'offre et d'objectifs. Mais ce qu'il y a de pire, c'est le manque d'évidence des effets sur le système comme un tout, de l'articulation du self-management avec les mécanismes de financement basés sur le choix de l'école par les parents et avec la "mercantilisation" de l'éducation en général. Toutefois, il semble ne subsister aucun doute sur le fait que cette combinaison de politiques contribue à augmenter les avantages de ceux qui sont déjà favorisés, aux dépens de ceux qui ne sont pas dans une aussi bonne situation.* » (p. 126).

L'évidence empirique suggère que cette vague de réformes n'est pas parvenue à résoudre les principaux problèmes de gestion de l'école publique. Whitty, Power & Halpin (1998) y insistent, elles n'ont pas facilité la participation de la communauté, ni diversifié l'offre éducative, ni développé le professionnalisme des enseignants, ni contribué à améliorer l'efficacité de l'école : « *Même dans les cas où il y a eu une redistribution marginale des opportunités éducatives, avec des profits pour des groupes spécifiques, rien ne prouve que ces politiques aient apporté des bénéfices aux communautés défavorisées dans leur ensemble.* » (p. 127).

Si ces considérations ne remettent pas en cause l'existence, dans plusieurs pays, d'écoles qui ont su tirer parti du renforcement de leur autonomie, les avantages acquis sont moins dus aux réformes qu'à leur dynamique interne et à la façon dont elles ont su construire leur autonomie (Barroso, 1996).

AUTONOMIE ET RÉGULATION LOCALE DU SYSTÈME ÉDUCATIF

Ce qui semble être en jeu dans les politiques de gestion locale de l'éducation et de renforcement de l'autonomie des écoles, c'est la redistribution des rôles entre l'État, les professionnels et les familles.

Si l'on considère le cas portugais (Barroso, 1995), on constate, comme souvent en Europe, que la création du système public national d'enseignement est le fait de l'État et vise l'institutionnalisation de l'État-nation. Les politiques de l'école publique sont caractérisées, depuis le début, par un volontarisme gouvernemental qui présuppose la légitimité de l'État et par un consensus social sur la valeur de l'éducation et l'organisation de l'école. Il n'est donc pas étonnant que l'État et son administration détiennent

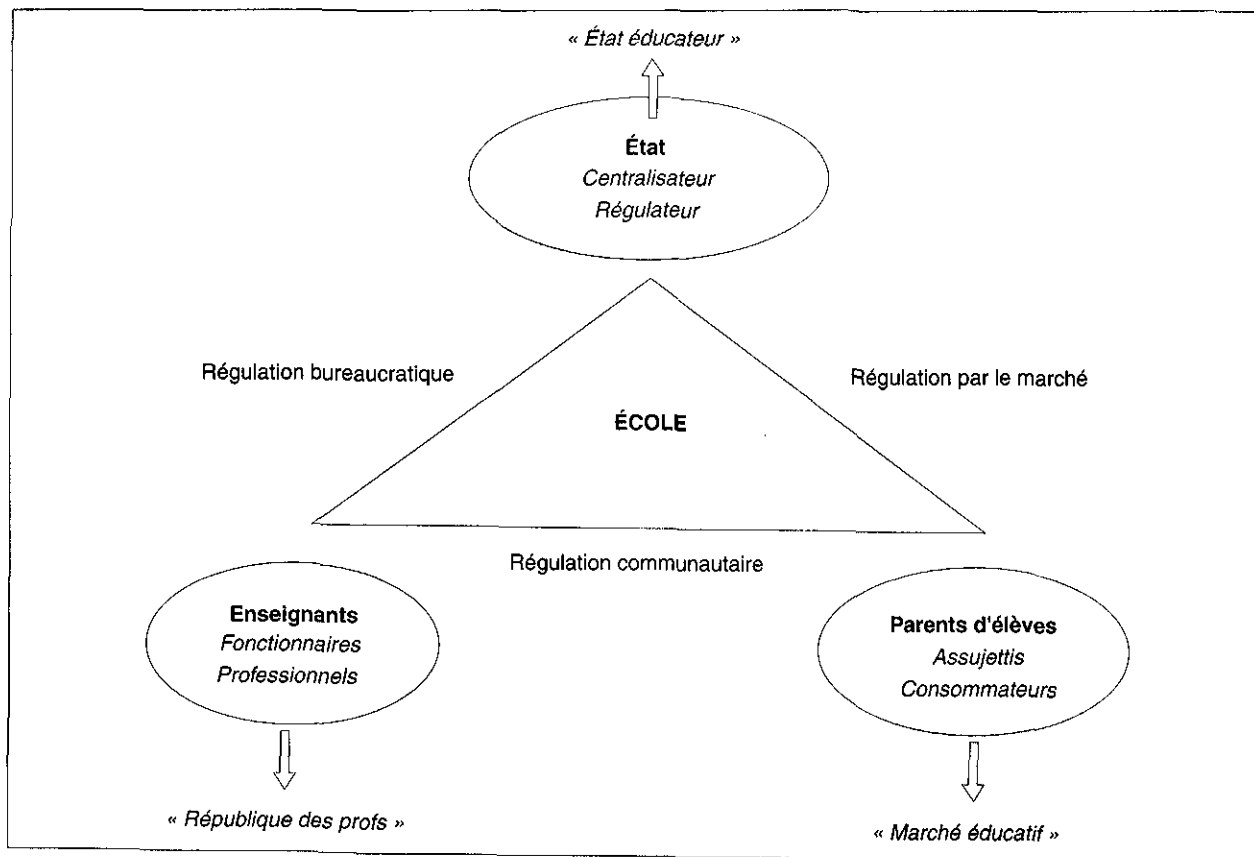
un pouvoir déterminant à travers la définition et le contrôle des curricula, l'organisation administrative et pédagogique, la formation, la nomination et la gestion du personnel, l'évaluation des élèves, l'affectation des ressources.

Dans la pratique, ce contrôle par l'État soustrait les enfants à l'influence des familles et impose un statut de fonctionnaire aux enseignants, ce qui a généré, dès le départ, une tension et un jeu d'influence permanents entre l'État, les enseignants et les familles.

L'évolution des modes de régulation de l'école

L'évolution de l'administration de l'éducation et de ses modes de régulation à l'échelle de l'école peut être vue, schématiquement, à travers la modification des relations entre l'État et son administration, les enseignants et les parents (figure 1).

Figure 1 : Modalités de régulation locale de l'établissement scolaire



Dans un cas, l'interventionnisme de l'État a oscillé entre centralisation et régulation, avec des conséquences sur les structures et les processus administratifs. Dans l'autre, le statut des enseignants a oscillé entre fonctionnalisme et professionnalisme, avec des formes intermédiaires et mitigées : fonctionnaire public, salarié, professionnel ou quasi-professionnel. Les parents ont vu leur action varier entre la dépendance du subordonné, l'individualisme du client, la confiance du consommateur et l'intérêt collectif du citoyen.

Du point de vue des dynamiques politiques, la force d'attraction de chacun des pôles dessine des tendances — étatisation, professionnalisation, privatisation — que symbolisent des métaphores : État éducateur, République des enseignants, marché éducatif. Cependant, d'un point de vue pratique, les modes de régulation les plus fréquents se traduisent par des alliances bipolaires, dont résulte toujours un « tiers exclu ».

Alliance État et enseignants

Au Portugal, au moins jusqu'à la fin des années 1980, l'administration du système éducatif et la régulation politique de l'école se sont surtout jouées à gauche du triangle. À la fin du XIX^e siècle, l'État a essayé d'attirer à lui le contrôle intégral de la définition et du fonctionnement du système éducatif en renforçant son administration centrale (2). Puis la situation a évolué vers le conflit ou l'antagonisme latent entre enseignants et État. Au cours du XX^e siècle, l'histoire de l'école a été marquée par une tension permanente entre rationalités administrative et pédagogique qui configurent deux modes de régulation (Barroso, 1995) :

— Une régulation étatique, bureaucratique et administrative, où l'école est un service d'État, soumis à des normes renforçant l'intervention directe de l'administration centrale, à travers les corps de fonctionnaires, d'inspecteurs, le directeur d'école dont la fonction est de contrôler l'application des normes et règlements.

— Une régulation corporative, professionnelle et pédagogique. L'école est une organisation professionnelle à gestion collégiale, jouissant d'une relative autonomie pédagogique et financière, où le directeur est davantage leader pédagogique qu'un administrateur délégué du pouvoir central.

Ce conflit de rationalités est responsable de modifications du cadre légal et, souvent, d'inver-

sion du sens des réformes, traduites par l'émergence d'une « école invisible » (pour utiliser l'expression de Hameline dans un autre contexte), distincte de celle qu'esquissaient le discours et les normes officielles (Barroso, 1995 ; Lima, 1998). La persistance de ce conflit a fini par une politique de compromis, traduite par la coexistence et l'interface entre la zone d'influence des administrateurs et celle des enseignants (Hanson, 1985) et, pour la décision politique, par l'influence croissante des syndicats et associations d'enseignants.

Cette alliance ou ce compromis entre l'État et les enseignants a renforcé l'école « bureaucratie professionnelle » (Mintzberg, 1990), au prix d'une diminution de l'influence des élèves et de leurs familles aussi bien sur les politiques nationales que sur la direction des écoles.

Alliance État et parents d'élèves

L'influence des élèves et, plus concrètement, des parents d'élèves sur le contrôle de l'offre éducative et de son administration s'exerce à travers le choix de l'école et la participation à sa gestion. Ce « droit de choix » s'exerce entre public et privé et, depuis la fin de la sectorisation, entre différentes écoles publiques. La participation à la gestion peut aller du simple processus d'information et de consultation dans l'exercice du droit parental, à une réelle responsabilité dans la décision politique interne à l'école.

Au Portugal, l'influence des parents sur la scolarité des enfants a toujours été réduite, même lorsque l'enseignement privé a atteint des taux élevés dans les lycées des années 1950 et 1960. Le privé s'est peu affirmé comme une alternative, il suppléait surtout les carences du public. La participation des parents à la gestion des écoles, publiques ou privées, a toujours été faible (Estêvão, 1998). Dans le public, ce n'est qu'après 1970 que de timides progrès ont permis la lente extension du mouvement associatif des parents, puis, au milieu des années 1980, de consacrer leur droit même si, en pratique, il reste très loin de se concrétiser.

Avec le développement d'une logique de marché dans certains pays, l'État tente de s'allier aux parents en renforçant le choix de l'école, en étendant leurs droits de contrôle et de décision au service fourni par l'école. Cette alliance privilégie les familles de la classe moyenne, capables de se

comporter en consommateurs avisés, de tirer parti des nouveaux modes de financement et de gestion des écoles publiques et de leur mise en concurrence.

Qu'elle signifie une réduction effective du pouvoir de l'État ou un simple changement stratégique pour conserver ce pouvoir, l'alliance État parents s'est faite, dans les pays ayant le plus adopté la logique de marché, contre l'influence des enseignants (McKevitt, 1998). En Nouvelle-Zélande, « *Tandis que les théories du leadership éducationnel vont dans le sens de concevoir les écoles comme des communautés de professionnels réflexifs, travaillant, dans certaines situations, en collaboration et en partenariat avec les parents, les politiques officielles persistent à voir les enseignants comme des ressources humaines qui doivent être gérées et contrôlées. Les conseils d'école sont élus pour exercer ce contrôle et les directeurs sont nommés pour mettre ces politiques en pratique. La logique de cette position est que le self-managing school peut exclure les enseignants de la participation à la définition des politiques.* » (Alcorn, 1992, cité par McKevitt, 1998, p. 159).

Alliance enseignants et parents d'élèves

La régulation locale de l'école par l'alliance entre enseignants et parents est de nos jours un des leitmotivs de l'ouverture de l'école à la communauté ou de la création de territoires éducatifs d'intervention prioritaire. Elle est aussi présente dans les revendications concernant les équipements, la sécurité, l'ouverture, la fermeture d'écoles, etc.

Cette alliance peut avoir une dimension plutôt civique, lors de projets politico-pédagogiques ou d'intervention sociale comme les écoles ouvrières du début du siècle au Portugal (Candeias 1994), le mouvement de l'Éducation Nouvelle, les initiatives actuelles d'écoles intégrées à des projets de développement local. Elle peut être plutôt corporatiste quand il s'agit de préserver un type de population scolaire ou de projet éducatif en évitant l'entrée ou l'influence de minorités sociales, culturelles, ethniques, présentes sur la zone de recrutement de l'école.

Si dans certains pays anglo-saxons décentralisés (l'Angleterre avant l'*Education Reform Act* de 1989), ce lien communautaire a été un élément fort de la régulation locale de l'école publique, il

est aussi présent, mais souvent marginal, dans la plupart des pays centralisés à régulation étatique prédominante. C'est le cas en France, comme le signalent Derouet & Dutercq (1997) : « *C'est bien sûr dans l'École nouvelle que l'on trouve les exemples les plus caractéristiques de mise en pratique de ces principes, mais on peut sans difficulté en déceler des traces dans les réformes qui sont proposées pour rapprocher l'école des usagers, élèves ou parents, particulièrement dans les quartiers populaires ou avec les élèves difficiles. Ce sont ces influences qui ont par exemple marqué le rapport Legrand sur la rénovation des collèges.* » (p. 36).

Contrairement à la situation antérieure de régulation par le marché où l'État, par des politiques néo-libérales, tente de séparer des « fournisseurs » (enseignants) et des « consommateurs » (parents) en renforçant le pouvoir des derniers sur les premiers, dans la régulation communautaire, enseignants et parents doivent coopérer en tant que co-éducateurs, partenaires et citoyens. Cette logique communautaire peut parfois être responsable de stratégies d'exclusion de minorités ne partageant pas le projet éducatif unissant la majorité des enseignants et des parents, ce qui remet en cause l'unité du service public et le principe de la cohésion sociale sous-jacent à l'école pour tous (Derouet et Dutercq, 1997).

Quel rôle pour l'État dans la régulation locale de l'éducation ?

Le système public d'éducation a été construit, au Portugal et ailleurs, sous l'autorité de l'État, puis a évolué vers une alliance entre l'État et les professionnels excluant les parents d'élèves et la communauté. Si cette alliance s'est faite sous le signe de la préservation de l'unité, de l'homogénéité et de l'équité du service public d'éducation, elle n'est parvenue à garantir ni sa qualité ni son efficacité. Des dysfonctionnements liés à la bureaucratisation de l'administration d'État ou au corporatisme enseignant sont devenus évidents.

À partir des années 1980, les gouvernements néo-libéraux (dans différents contextes politiques) ont tenté d'augmenter le pouvoir des parents et de la communauté au prix d'une réduction drastique de celui des enseignants et d'un changement du rôle et de la stratégie de l'État. Ces politiques visaient à améliorer la qualité et l'efficacité du service public en créant un marché éducatif,

en réduisant le rôle de l'État et en modifiant les règles de financement et de gestion pour privatiser l'école publique. En pratique, ces politiques ont surtout revêtu la forme d'alliances entre l'État et les familles (plutôt de la classe moyenne), avec une évidente perte d'équité et de cohésion sociale du service public et une réduction du pouvoir des enseignants. L'État garde le contrôle sur les fins et les résultats (règles nationales et évaluations) et remet aux familles et à la communauté locale le contrôle sur les moyens et les modes d'organisation.

Simultanément, certains expérimentent des régulations communautaires fondées sur l'alliance entre enseignants et parents d'élèves, voire d'autres partenaires locaux. La cristallisation autour d'intérêts très localisés, sectoriels ou de groupe, fait souvent courir le risque d'une désagrégation du système public national d'enseignement ou d'une auto-marginalisation des écoles et des élèves. Centrées sur leurs problèmes particuliers, les écoles ignorent, délibérément ou non, leur insertion à l'échelle nationale ou globale.

L'échec des stratégies bipolaires incite à trouver un nouvel équilibre entre l'État, les enseignants, les parents et la communauté, dans l'administration de l'éducation et, en particulier, dans la régulation locale de l'école publique. La recherche de cet équilibre doit passer par le changement de rôles de ces trois pôles et par une revitalisation du pouvoir local en tant qu'espace et structure privilégiée d'intervention sociale. C'est le sens de ces changements qui est abordé ci-dessous.

La garantie de l'État

Les thèses de retrait de l'État en éducation, apogées des politiques conservatrices et néo-libérales de *self management school* dans différents pays, n'ont pas résolu les problèmes de qualité et d'efficacité qui étaient l'un de leurs principaux objectifs. De surcroît, elles ont accru des inégalités et l'inéquité de la prestation du service public d'éducation. « *Quels qu'aient été les profits du transfert du pouvoir de décision sur les parents et les enseignants (et il semble qu'ils aient été bien inférieurs à ce que proclament leurs défenseurs), tout indique qu'il faut une plus grande (et non pas une plus petite) régulation, si l'on veut que l'équité reste un objectif important des politiques éducatives. Si, ni le contrôle du marché, ni l'État évaluateur ne le garantissent, il faut alors continuer à*

chercher comment les intérêts de tous les citoyens peuvent être mieux sauvegardés. » (Whitty, Power & Halpin, 1998, p. 129).

Le rôle irremplaçable de l'État pour assurer la régulation est l'une des conclusions à tirer de l'échec de ces politiques. Comme Derouet & Dutercq (1997), on ne peut pas croire que la transformation et le développement du système éducatif passent uniquement par l'initiative locale, sans État ou avec un État réduit à gérer de loin et à contrôler la conformité aux normes par l'évaluation. La sauvegarde des intérêts et des droits des citoyens en éducation passe par l'affirmation d'un projet politique clair, incitatif et pensé pour incorporer les particularismes locaux sans tomber dans le localisme. « *On ne peut choisir entre le souci de l'efficacité et la lutte contre les inégalités : le pari de l'autonomie des établissements, c'est de leur donner les moyens d'être chacun plus efficace dans toutes les dimensions. (...) Le rôle de l'État, en particulier à travers la mise en œuvre du service public d'éducation, consiste d'abord à veiller à l'égalité des différents droits de tous : droit à intervenir dans la cité, droit d'être membre de la communauté, droit à bénéficier de l'efficacité.* » (p. 186). C'est aussi mon point de vue (Barroso, 1997 (3)) : « *le renforcement de l'autonomie des écoles exige que soit préservé et accru le rôle régulateur de l'État et de son administration, dans le but d'éviter que la création de nouveaux espaces d'intervention sociale, résultant de l'autonomie des écoles et des mesures de territorialisation, ne se transforme en une segmentation et une pulvérisation du système d'enseignement, remettant en cause la cohérence nationale de ses principes, l'équité du service fourni et le caractère démocratique de son fonctionnement.*

Dans ce sens, le renforcement de l'autonomie des écoles ne doit pas être envisagé comme une façon pour l'État d'alléger ses responsabilités, mais comme la reconnaissance que, dans certaines situations et moyennant certaines conditions, les organes représentatifs des écoles (réunissant enseignants, autres fonctionnaires, élèves, parents et autres membres de la communauté) peuvent mieux gérer certaines ressources que l'administration centrale ou régionale. » (p. 30).

La participation des citoyens

La reconnaissance d'un rôle de l'État dans la régulation du système éducatif ne doit pas être

confondue avec un retour à une administration étatique bureaucratique et centralisée, éloignée des citoyens. Il faut aujourd'hui dépasser la fausse dichotomie entre l'administration centralisée, planifiée, hiérarchisée, et le marché, décentralisé, concurrentiel et autonome.

De nombreux spécialistes suggèrent d'autres modalités d'administration publique. Thomson (1991) fait référence aux réseaux pour assurer les relations sociales, politiques et économiques ; Barry (1987) identifie l'altruisme comme un troisième processus par lequel la société organise la production des biens et services dont elle a besoin ; Thomas (1994) considère que nous nous trouvons face à un « système d'économie mixte ». Tous ces modèles alternatifs passent par un renforcement de la participation des citoyens à l'action et à la direction des services publics, à la lumière du secteur coopératif ou des organisations à but non lucratif dont les processus de gestion devraient être (Mintzberg, 1996) une source d'apprentissage pour les entreprises et pour l'administration publique.

Pour la gestion des écoles, cette participation des citoyens implique, d'abord, les parents. Elle doit aussi englober la communauté locale. Cependant, elle ne peut pas être réduite à deux modèles antagonistes : le subordonné (qui agit en fonction de ses obligations envers l'État) et le consommateur (qui défend ses intérêts). Cette dichotomie doit être dépassée par une participation vue à la fois comme l'exercice du contrôle social et individuel de l'école par les citoyens et comme un processus de construction d'un accord ou d'un compromis sur la définition du service éducatif comme « bien commun local » selon l'expression de Derouet.

En ce sens, la diminution de la dépendance verticale des écoles par rapport à l'administration centrale et régionale, qui est l'un des éléments de leur autonomie, doit être accompagnée par une plus forte intégration horizontale dans la communauté locale qui présuppose la participation des parents et des autres membres aux activités éducatives de l'école, et une coresponsabilité dans sa gestion. Pour cela, il faut développer des dispositifs stimulant le volontariat social que cette mission exige et empêcher ainsi que le recrutement soit limité à des groupes sociaux réduits.

Le renforcement de l'autonomie des écoles et les nouvelles formes de régulation locale du sys-

tème sont donc liés au processus de démocratisation de l'État, de la société et à l'exercice de la citoyenneté. Seule une authentique revitalisation de la société civile peut contrebalancer l'action de l'État, tout en évitant sa domination et l'atomisation du reste de la société (Whitty, Power et Halpin, 1998). Aujourd'hui, après le constat des effets négatifs des réformes conservatrices et libérales introduisant une logique de marché, le défi consiste à « *passer d'un processus de décision atomisé à la réaffirmation de la responsabilité collective, sans recréer les systèmes bureaucratiques dont les failles ont contribué à légitimer la tendance actuelle à traiter l'éducation comme un bien privé et non comme une responsabilité publique* » (p. 133).

Le professionnalisme des enseignants

La plupart des études sur l'organisation de l'école ont montré comment les caractéristiques du travail enseignant ont contribué à modifier les structures bureaucratiques de l'école publique (4). Ces études, qui utilisent très souvent la typologie de Mintzberg (1990), reconnaissent dans les écoles des éléments constitutifs des bureaucraties professionnelles, en particulier l'existence d'une organisation, formellement ou informellement, décentralisée où les enseignants essaient d'assurer le contrôle de leur propre travail et une influence collective sur les organes et les décisions administratives qui les touchent.

Dans un autre registre, d'autres chercheurs, McKevitt (1998) par exemple, signalent que les écoles, comme d'autres services publics nucléaires (*core public services*) (5) sont caractérisées par la forte exigence de professionnalisme de leurs agents. Pour lui, ce professionnalisme, et l'existence d'un différentiel d'information et d'une interdépendance entre prestataire de service et consommateur, font que ces organisations ne peuvent pas être régulées par le marché et que leur administration se distingue de la gestion d'entreprise. Le service rendu appartient en effet à une catégorie de biens où le produit et l'activité de production sont identiques, ce qui fait que le client ne détient pas assez d'informations sur le produit, de même qu'il est incapable de tester sa validité avant de le consommer. « *Dans ces circonstances, il existe nécessairement un élément majeur de confiance dans les relations entre le fournisseur et le client. Plus que cela, en raison de l'interdépendance existante, la société établit*

des restrictions éthiques par rapport au prestataire de service, comme c'est le cas des infirmières et des enseignants. On espère que le comportement de ce type de travailleur est dicté par un souci du bien-être réel du client et, par conséquent, du bien-être réel, condition optimale de la société comme un tout. » (McKevitt, 1998, p. 8).

L'existence de cette dimension professionnelle du service public d'éducation (en Nouvelle-Zélande, Allemagne et Royaume-Uni) explique, selon McKevitt, l'échec de l'application de solutions techniques et rationnelles qui ne tiennent pas compte des valeurs et des pratiques professionnelles. Diriger les écoles ou d'autres organismes publics nucléaires exige un fort compromis entre l'État et les enseignants, permettant de préserver une éthique du service public, dans le cadre d'une relation professionnelle de face-à-face, où le prestataire de ce service (l'enseignant) développe son action comme agent des intérêts du second (l'élève-citoyen et les familles), en raison de la confiance qu'ils déposent en lui et du capital de connaissances et d'informations qu'il possède.

EN CONCLUSION

La quête de l'équilibre entre l'intervention de l'État, la participation des citoyens et le professionnalisme des enseignants constitue, nous l'avons vu, un élément essentiel d'un mode de régulation locale de l'école publique qui ne reste pas prisonnier de la dichotomie entre État et marché. Sa mise en pratique nécessite de développer des mesures diversifiées qui permettent de modeler l'administration et l'organisation du système éducatif suivant quelques principes.

— *Pouvoirs locaux forts.* Articuler le renforcement de l'autonomie des écoles avec le processus de transfert de compétences vers les collectivités locales, dans une plus vaste territorialisation des politiques éducatives.

— *Écoles fortes.* Refuser une vision étroite de l'autonomie des écoles, simple réglementation juridico-administrative de l'attribution et de la gestion des nouvelles compétences et ressources, et valoriser, en contrepartie, la dimension politique, pédagogique et socio-organisationnelle de leur construction.

— *Enseignants professionnels - militants.* Articuler dans l'exercice de la fonction enseignante, la dimension technique de spécialistes responsables de leur propre travail avec celle, éthique, d'agents sociaux engagés dans une mission de service public.

— *Citoyens participants.* Faire de la participation de membres, internes et externes, et du leadership, individuel et collectif, les éléments essentiels de l'expression et de la régulation des intérêts et logiques en présence et de la construction d'un accord ou d'un compromis nécessaire au fonctionnement de l'école.

— *État attentif et intervenant.* Reconnaître le rôle fondamental de l'État pour garantir l'égalité des chances, l'équité du service public et sa régulation, en insistant sur la nécessité de changer en profondeur les fonctions que l'administration centrale et régionale a exercées jusqu'à présent.

Il faut que soient créés à l'échelle de l'administration centrale, du pouvoir local et des écoles, des structures, des modes d'organisation et de gestion qui concilient cette alliance entre l'État, les enseignants, les parents et le reste de la communauté. C'est dans ce processus intégré et interdépendant que la « *modernisation administrative* », la « *décentralisation politique* », l'« *autonomie de l'établissement d'enseignement* » et d'autres propositions de réformes récentes de la gestion locale de l'éducation, pourront prendre un sens différent du sens habituel et contribuer à développer le sens civique et communautaire de l'école publique.

João Barroso
Université de Lisbonne

NOTES

- (1) Ce texte reprend partiellement une intervention faite aux journées « Administration Évaluation et Politique », organisées à l'INRP les 19 et 20 octobre 1999, par le Groupe d'études sociologiques et le Centre Paul Lapie. Un article complémentaire paraîtra dans Dutercq Y. (dir.) *Penser l'administration en éducation. Pour une approche politique*, à paraître en 2000, Paris, ESF.
- (2) L'un des exemples les plus paradigmatiques de ce renforcement du contrôle étatique et du poids de l'administration dans la régulation de l'école est la Réforme de Jaime Moniz, 1894-1895 (Barroso 1995).
- (3) Il s'agissait d'une étude préalable sollicitée par le ministère de l'Éducation du Portugal pour préparer la prise de décision politique sur le renforcement de l'autonomie des établissements d'enseignement au Portugal, dont le rapport a été remis fin 1996.
- (4) Pour une analyse de l'évolution de ces structures au Portugal et une identification de la façon dont on passe, pour les lycées, d'une « bureaucratie mécaniste » à une « bureaucratie professionnelle », voir Barroso 1995, p. 395-524.
- (5) Pour McKeivitt (1998), les *core public services* peuvent être définis comme « ces services qui sont importants pour la protection et la promotion du bien-être des citoyens, mais qui se situent dans des domaines où le marché est incapable d'atteindre, voire de se rapprocher, d'un stade optimal de satisfaction sociale : santé, éducation, action sociale et sécurité publique sont les exemples les plus connus. » (p.1).

BIBLIOGRAPHIE

- ALCORN (1992). – **Walking the Tighrope : the role of school leadership in the new climate of New Zealand Education**. Herbison lecture, Deakin University.
- ANGUS L. (1994). – Sociological Analysis and Education Management : the social context of the self-managing school. *British Journal of Sociology of Education*, vol.15, n° 1, p. 79-91.
- BALL S. (1994). – **Education Reform. A critical and post-structural approach**. Buckingham : Open University Press.
- BALL S. et van ZANTEN A. (1998). – Logiques de marché et éthiques contextualisées dans les systèmes scolaires français et britannique. *Éducation et Sociétés*, n° 1, 1998, p. 47-72.
- BARROSO J. (1995). – **Os Liceus : organização pedagógica e administração (1836-1960)**. Lisboa : Junta Nacional de Investigação Científica e Fundação Calouste Gulbenkian.
- BARROSO J. (1996). – O estudo da autonomia da escola : da autonomia decretada à autonomia construída. In BARROSO, João (org.), **O Estudo da Escola**. Porto : Porto Editora.
- BARROSO J. (1997a). – **Autonomia e Gestão das Escolas**. Lisboa : Ministério da Educação.
- BARROSO J. (1997b). – L'expérience portugaise des « contrats d'autonomie ». In **Actes du Colloque International « Piloter des systèmes éducatifs en évolution : le rôle de l'encadrement »**. [Online] Disponible à : <http://www.ac-poitiers.fr/espe-men/colloque/>
- BARRY N. (1987). – Understanding the Market. In M. Loney et al. ed., **The State or the Market**. London : Sage.
- BROWN P. et LAUDER H. (1996). – Education, globalization and economic development. *Journal of Education Policy*, vol. 11, n° 1, p. 1-25.
- BUSH T., COLEMAN M. et GLOVER D. (1993). – **Managing autonomous schools : The Grant Maintained experience**. London : Paul Chapman.
- CALDWELL B. et SPINKS J. (1988). – **The Self-Managing School**. London : Falmer Press.
- CALDWELL B. et SPINKS J. (1992). – **Leading the Self-Managing School**. London : Falmer Press.
- CALDWELL B. et SPINKS J. (1998). – **Beyond the Self-Managing School**. London : Falmer Press.
- CANDEIAS A. (1994). – **Educar de outra forma. A escola oficina n° 1 de Lisboa, 1905-1930**. Lisboa : Instituto de Inovação Educacional.
- CHUBB J. et MOE T. (1990). – **Politics, Markets, and America's Schools**. Washington : Brookings Institution.
- DALE R. (1994). – A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, n° 2, p. 109-139.
- DÉROUET J.-L. et DUTERCQ Y. (1997). – **L'établissement scolaire, autonomie locale et service public**. Paris : INRP-ESF.
- ESTÊVÃO C. (1996). – **Redescobrir a Escola Privada Portuguesa como Organização. Na fronteira da sua complexidade organizacional**. Braga : Universidade do Minho. Instituto de Educação e Psicologia.
- EURYDICE (1997). – **Dix années de réformes au niveau de l'enseignement obligatoire dans l'Union européenne (1984-1994)**. Bruxelles : Eurydice.
- FINGER M. (1997). – **Le rôle du parlement en matière de New Public Management. Séparation entre décisions stratégiques et gestion opérationnelle**. Disponible à <http://www.treuhaender.ch/0197/Recht/06ffinge/06ffinge.html>
- FINGER M. et RUCHAUT B. (1997). – Le New Public Management : État, Administration et Politique. In Matthias FINGER et Bérange RUCHAUT (dir.), **Pour une Nouvelle Approche du Management Public. Réflexions autour de Michel Crozier**. Paris : Éditions Seli Arslan.
- FRIEDBERG E. (1993). – **Le Pouvoir et la Règle. Dynamique de l'Action Organisée**. Paris : Éditions du Seuil.
- GAZIEL H. et WARNET M. (1998). – **Le facteur qualité dans l'école de l'an deux mille**. Paris : PUF.

- GORE A. (coord.) (1994). – **Reinventar a Administração Pública**. Lisboa : Quetzal.
- HANSON M. (1985). – **Educational Administration and Organization Behaviour**. Newton : Ally and Bacon Inc.
- HATCHER R. (1994). – Market Relationships and the Management of Teachers. **British Journal of Sociology of Education**, vol. 15, n° 1, p. 41-61.
- HELD D. (1992). – **Modelos de Democracia**. Madrid : Alianza Editorial, S.A.
- LE GRAND J. (1991). – Quasi-markets and social policy. **Economic Journal**, n° 101, p. 1256-1257.
- LE GRAND J. et BARTLETT W. (1993). – **Quasi-markets and Social Policy**. London : Macmillan.
- LIMA L.C. (1998). – **A escola como organização e a participação na organização escolar**. Braga : Instituto de Educação e Psicologia. Universidade do Minho (2° éd.).
- McKEVITT (1998). – **Managing Core Public Services**. Oxford : Blackwell Publishers.
- MINTZBERG H. (1990). – **Le Management. Voyage au centre des organisations**. Paris : Les Éditions d'Organisation.
- MINTZBERG H. (1996). – Managing Government. Governing Management. **Harvard Business Review**, May-June 1996, p. 75-83.
- SMITH J. (ed.) (1993). – **A Social Critical View of The Self-managing school**. London : The Falmer Press.
- THOMAS H. (1994). – Markets, Collectivities and Management. **Oxford Review of Education**, vol. 20, n° 1, p. 41-56.
- Van HAECHT A. (1998). – Les politiques éducatives, figures exemplaires des politiques publiques ? **Éducation et Sociétés**, n° 1, p. 21-46.
- WEILER H.N. (1996). – *Enfoques comparados en descentralización educativa*. In Miguel Pereyra et al. **Compiladores, Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada**. Barcelona : Ediciones Pomares-Corredor, SA.
- WITTY G., POWER S. et HALPIN D. (1998). – **Devolution and choice in education. The school, the state and the market**. Buckingham : Open University Press.
- WOODS P.A. et BAGLEY C. (1996). – Market elements in a public service : an analytical model for studying educational policy. **Journal of Education Policy**, vol. 11, n° 6, p. 641-653.