

l'éducation en débats

analyse comparée

education in debate

comparative analysis

**Volume 14 Numéro 2 2024**

**Volume 14 Issue 2 2024**

**Numéro thématique**

**Thematic issue**

Réguler la mise en œuvre des politiques éducatives.

Acteurs/trices, instruments et stratégies

Regulating the implementation of educational policies.

Actors, instruments and strategies

**Coordination : Sonia Revaz & Georges Felouzis**



**L'éducation en débats : analyse comparée** est une revue internationale en ligne et en libre accès. Elle publie des travaux académiques en français et en anglais portant sur des problématiques contemporaines de l'éducation dans une perspective critique et comparative. La revue est coordonnée par *eduCoop* et hébergée par l'*Université de Genève* pour le compte du comité.

**Education in debate: comparative** analysis is an international, peer-reviewed open access online journal that publishes academic work in French and English on contemporary educational issues from a critical and comparative perspective. The journal is coordinated by *eduCoop* and hosted by the *University of Geneva* on behalf of the scientific board.

Numéro de série international/International Standard Serial No. : ISSN 1660-7147

Open Access Publications  
Creative Commons Licence 4.0



**L'éducation en débats : analyse comparée / Education in debate: comparative analysis**

[info@ed-journal.com](mailto:info@ed-journal.com)

[oap.unige.ch/journals/ed](http://oap.unige.ch/journals/ed)

## COMITÉ ÉDITORIAL / EDITORIAL TEAM

### Rédacteur en chef / Editor in chief

Thibaut Lauwerier, esede | eduCoop [thibaut.lauwerier@educoop.org](mailto:thibaut.lauwerier@educoop.org)

### Co-rédactrice en chef / Co-editor in chief

Rita Locatelli, Catholic University of the Sacred Heart, Milan [rita.locatelli@unicatt.it](mailto:rita.locatelli@unicatt.it)

### Membres du Comité scientifique / Scientific Board members

[Abdeljalil Akkari, Université de Genève](#)

Kwame Akyeampong, University of Sussex

[Nigel Bagnall, University of Sidney](#)

Stéphanie Bauer, Haute École Pédagogique Vaud

[Maren Elfert, King's College London](#)

Georges Felouzis, Université de Genève

[Consuelo Guardia, Université de Genève](#)

Jean-Claude Kalubi, Université de Sherbrooke

[Colleen Loomis, Wilfrid Laurier University](#)

André Mazawi, University of British Columbia

[Peri Mesquida, Université Catholique du Parana](#)

Aoi Nakayama, Osaka Kyoiku University

[Mylene Santiago, Université Fédérale de Juiz de Fora](#)

Sobhi Tawil, UNESCO

## SOMMAIRE / TABLE OF CONTENTS

**Éditorial. Réguler la mise en œuvre des politiques éducatives. Acteurs/trices, instruments et stratégies,** [Georges Felouzis & Sonia Revaz](#).....p. 180

**Reprendre la main. Les PIAL, une tentative pour maîtriser la réussite de l'école inclusive,** [Hélène Buisson-Fenet](#).....p. 198

**School principals as key actors in the implementation of educational policies: perspectives from the Integral Education Program (PEI) in São Paulo State, Brazil,** [Júlia Carolina Campos Cardoso & Georges Felouzis](#).....p. 215

**Développer la qualité de l'école, mais prudemment : le difficile exercice d'équilibre des cadres d'une administration scolaire,** [Tania Ogay & Xavier Conus](#).....p. 234

**Le rôle des directions d'établissement dans la mise en œuvre de la collaboration entre éducateurs/trices et enseignant-es dans l'enseignement prioritaire à Genève,** [Julia Napoli](#).....p. 253

**La mise en œuvre de la collaboration école-familles : de l'interprétation des prescriptions institutionnelles à leur réappropriation par les enseignant-es,** [Stefanie Rienzo](#).....p. 269

**Les changements pédagogiques à l'école : analyse d'une réforme des devoirs à domicile dans le canton de Berne,** [Joaquim Sieber](#).....p. 287

## VARIA

**Droit à l'éducation : combattre les inégalités en relevant les défis de la privatisation, de la digitalisation et des situations de crise,** [Commission Suisse pour l'UNESCO](#).p. 306

# Éditorial. Réguler la mise en œuvre des politiques éducatives. Acteurs/trices, instruments et stratégies

Georges Felouzis, *Université de Genève* 

Sonia Revaz, *Université de Genève* 

DOI : [10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1748](https://doi.org/10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1748)

Dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, nombreux sont les travaux de recherche qui ont montré l'insuffisance des décisions politiques pour réformer les institutions et la société. L'essor de la sociologie des organisations (Crozier & Friedberg, 1977), de la sociologie de l'administration (Pressman & Wildavsky, 1973) et de la sociologie de l'action publique (Hassenteufel, 2011) a permis de comprendre que l'application d'une décision politique ne va pas de soi. En cause, le fait que les politiques publiques sont le fruit d'une construction sociale de la réalité, au sens de Berger & Luckmann (1997), c'est-à-dire le résultat d'une activité humaine objectivée dans les institutions et subjectivée par le sens que les acteurs/actrices leur attribuent. Elles sont l'objet d'un travail opéré par une multitude d'acteurs/trices individuel-les et collectifs/tives, publics/iques et privé-es, agissant à différents échelons de l'action publique. Si les décisions politiques ne font pas les réformes, c'est que chaque type d'acteurs/trices est porteur d'une rationalité qui lui est propre, irréductible aux logiques des réformes, car construite sur plusieurs systèmes institutionnels, représentationnels et d'intérêts (Muller & Surel, 1998). L'analyse des politiques publiques contemporaines montre ainsi les limites d'une conception wébérienne de l'action publique et de « la capacité des règles juridiques à produire des effets sociaux et économiques pleinement contrôlés par l'action administrative » (Hassenteufel, 2011, p. 93). La mise en œuvre d'une politique n'est jamais une simple application de lois, de règles ou de principes, mais un processus qui implique des négociations, des ajustements et parfois des contournements et des résistances.

## 1. L'ÉDUCATION COMME *LOOSELY COUPLED SYSTEM* DANS UN CADRE DE BUREAUCRATIE PROFESSIONNELLE

L'article fondateur de Weick (1976) permet de comprendre ces processus de contournement et de résistance en lien avec la nature des institutions éducatives. Il définit en effet ces dernières comme des *loosely coupled systems* dans lesquels la mise en œuvre des réformes n'est jamais une simple « phase » de réalisation d'un programme d'action gouvernemental, mais un moment clé de construction d'une politique. Le concept de *loose coupling* (couplage lâche) renvoie à une faible coordination entre les différents éléments et niveaux d'une organisation ; entre la direction d'un établissement et les enseignant-es par exemple, ou entre l'autorité décisionnelle et l'équipe de direction (Coburn, 2004). Cette faible coordination

a pour corolaire une grande autonomie des acteurs/trices et un « pouvoir discrétionnaire » fort (Lipsky, 1980) dans l'exercice quotidien du métier, notamment dans le domaine de l'enseignement (Winz, 2022). Ces *loosely coupled systems* sont, pour Weick (1976), des systèmes « non modifiables et incapables d'être utilisés comme moyen de changement » (p. 8). Ajoutons, pour compléter et enrichir la vision de Weick, que les acteurs/trices des systèmes éducatifs sont organisés au sein de professions le plus souvent structurées autour de valeurs et de pratiques communes (Duru-Bellat, *et al.*, 2018 ; Tardif & Lessard, 2004 ; Van Zanten, 2002), ce qui donne aux organisations éducatives le caractère d'une bureaucratie professionnelle au sens de Mintzberg (1998). Les professionnel-es y sont hautement qualifiés-es et l'élément clé de l'organisation est le « centre opérationnel », c'est-à-dire le lieu où s'effectue le travail de base de l'éducation : l'enseignement (les classes et établissements notamment). De ce fait, les acteurs/trices de l'éducation (enseignant-es ; chef-fes d'établissement ; éducateurs/trices et autres professionnel-les ; parents) ont une forte capacité d'action dans la redéfinition des réformes et politiques éducatives, rendant leur mise en œuvre effective tributaire des routines institutionnelles comme des intérêts et référentiels des corps organisés.

C'est ainsi que les travaux de Ball (1993 ; 1994), Lessard & Carpentier (2015), Enthoven, Letor et Dupriez (2015) et Winz (2022) mettent en évidence la façon dont les politiques éducatives sont « remises en jeu » dès lors qu'elles sont appliquées dans les établissements scolaires. Dépassant une vision verticale et descendante de l'action publique, ces travaux pensent les politiques éducatives contemporaines comme des co-constructions opérées par l'ensemble des acteurs/trices du système éducatif, allant bien au-delà du travail des décideur-es qui incarnent la puissance publique. L'action publique éducative est désormais analysée du point de vue des multiples lieux d'influence, incluant les chef-fes d'établissements considéré-es parfois comme les pilotes du changement (Fournier & Masou, 2016), les professionnel-es de l'enseignement et leur action dans la classe (Coburn, 2004 ; Douniès, 2020) ou encore les mouvements sociaux et groupes d'intérêt qui se font porte-parole de collectifs défendant une cause (Dür & de Bièvre, 2007).

La multiplicité des échelons de la mise en œuvre d'une politique éducative implique que son orientation initiale soit nécessairement interprétée, traduite et par conséquent transformée (Lessard & Carpentier, 2015). En ce sens, l'implantation – ou l'implémentation, si l'on préfère l'anglicisme – d'une politique éducative sur le terrain est une étape à part entière de sa construction, cruciale dans sa trajectoire (Ball, 1993) et déterminante dans son « produit fini ». « *Formation and implementation as part of one process* » avancent Datnow & Park (2009), mettant en évidence l'interdépendance entre la conception et la mise en œuvre des réformes scolaires du point de vue de leurs résultats. Elles soulèvent particulièrement l'aspect problématique de l'attribution de l'échec des réformes et de leurs effets décevants à leur implantation sur le terrain : « Une politique peut être mise en œuvre avec succès en termes de fidélité aux procédures, mais l'exécution fidèle d'une politique ne signifie pas qu'elle

produira les résultats escomptés »<sup>1</sup> (Datnow & Park, 2009, p. 349). Poser la question de ce que la mise en œuvre et ses modes de régulations font aux politiques éducatives revient surtout à questionner la façon dont elles se concrétisent et à mettre au jour les processus qui leur permettent d'être observables et de produire du changement. C'est l'objet du présent numéro.

## 2. MISE EN ŒUVRE ET MISE À L'ÉPREUVE

L'intérêt de questionner les processus sous-jacents à la mise en œuvre des réformes dans le domaine de l'éducation prend notamment sa source dans les distorsions fréquemment observées entre la forme qu'elles prennent « sur le papier » et celle qu'elles réalisent *in fine* après leur implantation sur le terrain (Lessard & Carpentier, 2015 ; Maroy, *et al.*, 2022). Ces décalages ont poussé les chercheur-es à avancer l'idée qu'une politique éducative est nécessairement mise à l'épreuve lorsqu'elle est implémentée sur le terrain de l'école. Une « épreuve de réalité » (Draelants & Revaz, 2022), où s'affrontent d'un côté la dynamique de changement impulsée par le politique et de l'autre les représentations, règles, normes et routines institutionnelles solidement ancrées dans les pratiques et cultures professionnelles (Dupriez, 2015). Cette mise à l'épreuve des politiques éducatives est attestée par de nombreuses recherches, dont celle de Coburn (2004) sur les différents types de réponses d'enseignantes californiennes face à des injonctions à changer leurs pratiques pédagogiques en enseignement de la lecture : rejet, découplage, structures parallèles, assimilation, accommodation. De même, les travaux sur la mise en œuvre des *Comprehensive School Reforms* (CSR) aux États-Unis (Bryk, 2017 ; Rowan & Miller, 2007) mettent en évidence une réappropriation des principes des réformes par les professionnel-les dans leurs pratiques quotidiennes. Elaborées dans le but d'améliorer les pratiques pédagogiques des enseignant-es et, *in fine* les apprentissages des élèves, les CSR reposent sur du matériel et des méthodes innovantes. En étudiant la façon dont les professionnel-les reçoivent ces éléments innovants, Bryk (2017) montre notamment que l'insuffisante clarté des injonctions contribue au développement de constructions « artisanales » et locales des réformes, où les enseignant-es adaptent les orientations initiales de la politique aux besoins spécifiques de leur contexte. Dans une perspective similaire, les évaluations de la politique *No Child Left Behind* (Gamoran, 2012) aux États-Unis ont pu montrer les réorientations pédagogiques et curriculaires des enseignant-es qui, dans nombre de cas, vont « enseigner pour les tests » (*teaching to the test*) de façon à atteindre les objectifs fixés par la loi dans le cadre d'une politique d'*accountability* (Felouzis & Savioz, 2021). En Europe aussi, la recherche de Enthoven, Letor et Dupriez (2015) sur les aspects organisationnels d'une réforme de l'enseignement fondamental en Belgique francophone, celle de Crahay, Issaieva et Monseur (2014) sur les croyances des enseignant-es en matière de redoublement et celle de Winz (2022) sur une réforme structurelle en Suisse aboutissent au même type de conclusion : le travail de réinterprétation, de négociation et de traduction des modalités des réformes se

<sup>1</sup> Traduit par les auteur-es

construit au prisme des valeurs, représentations et intérêts des professionnel·les, montrant la capacité d'action des corps constitués dans les institutions éducatives. Ces différents exemples illustrent la systématique transformation des politiques telles qu'elles sont initialement élaborées, mais aussi l'étendue de cette transformation en fonction des types de réformes (Lessard & Carpentier, 2015) : les réformes « procédurales » qui touchent à la structure, aux modes de gouvernance et de financement des systèmes éducatifs (la recherche de Enthoven et ses collègues, par exemple ou celle de Winz) et les réformes « substantielles » qui visent à agir sur des aspects pédagogiques, plus proches de ce qu'il se passe dans les classes, comme les CSR. En d'autres termes, peu importe que les fonctionnements institutionnels visés par le changement soient structurels ou pédagogiques, la mise en œuvre des réformes est toujours une mise à l'épreuve qui va transformer la politique telle qu'elle a été élaborée « sur le papier ». La littérature associe ainsi depuis de nombreuses années la mise en œuvre des politiques éducatives à des processus de traductions locales et de bricolages permanents (Ball, 1994).

La mise en œuvre des réformes éducatives relève en définitive de processus complexes dont les contours sont souvent flous en raison de l'ampleur et de la diversité des réponses apportées aux décisions politiques. En témoignent les travaux de Chimbi & Jita (2021), qui ont analysé les métaphores employées dans la littérature sur la mise en œuvre en éducation. Ils relèvent que la plupart de ces métaphores sont fortement péjoratives : un champ de bataille, un contrôle fantôme, un casse-tête, un projet de jardinage, une tragi-comédie, une toile d'araignée, une tempête, une épidémie, un tas de m\*, un mouvement d'horlogerie, etc. :

*Some metaphors showed anger, others reflected confusion, and yet others espoused hope and positive expectations in curriculum change. This diversity in reform metaphors indicates that curriculum policy enactment remains contentious and no single cluster of metaphors can comprehensively capture the complexity of policy implementation. (p. 207)*

Il y a donc une « énigme » de la mise en œuvre, en ce sens qu'elle suscite passion, oppositions, problèmes, approximations, contournements, etc. Et il est pertinent de mobiliser les outils de la sociologie pour comprendre cette énigme dans la perspective d'identifier les conditions sociales et institutionnelles de la mise en œuvre des politiques éducatives.

### 3. UNE APPROCHE NÉO-INSTITUTIONNALISTE DE LA MISE EN ŒUVRE

Pour rendre compte du caractère complexe et relevant de multiples rationalités de la mise en œuvre des politiques éducatives et, *in fine*, mieux comprendre le fonctionnement des systèmes éducatifs, nous proposons dans ce numéro de mobiliser les outils théoriques du courant néo-institutionnaliste (Hall & Taylor, 1997). Il s'agit de mettre en évidence les logiques d'action à l'œuvre dans l'action publique éducative – aux niveaux macro, méso et micro – et ainsi de questionner les facteurs organisationnels et institutionnels des processus qui participent à la gestion des systèmes éducatifs. Le principe général de cette approche est de



considérer les institutions — ici les institutions scolaires, mais aussi politiques, administratives, familiales — comme la clé de compréhension des trajectoires des politiques publiques. Par trajectoire, nous entendons le déroulement effectif d'une politique, de sa mise en discours à son implantation sur le terrain, sans postuler une quelconque « fidélité » au projet de départ. Il ne s'agit donc pas de mesurer la « réussite » d'une politique ou sa conformité à un programme d'action initial, mais de comprendre selon quelles logiques et quelles rationalités elle se concrétise, se transforme et évolue dans un contexte institutionnel spécifique. Dans cette perspective, la trajectoire d'une politique est, pour reprendre Maroy et ses collègues (2022), sa « vie dans le temps en fonction de trois contextes/moments forts : le contexte de l'influence (*policy context*), celui de la production de la politique (*policy text*) et celui ou plutôt ceux de la pratique » (p. 22).

Selon l'approche néo-institutionnaliste, le concept d'institution revêt un sens double : concret et matériel d'une part, abstrait et immatériel, d'autre part. Dans son sens premier, issu des premiers travaux sociologiques, l'institution est une structure abstraite, socialement construite et constituée de règles – modes de faire et de penser – encadrant les individus et leurs actions (Durkheim, 2013). Le second sens de l'institution fait référence à une dimension plus matérielle, pensée notamment par la sociologie des organisations, renvoyant non seulement à ces règles, mais aussi à des « outils, des objets, des espaces de travail, autant d'éléments matériels qui contribuent, de manière parfois plus indirecte, mais tout aussi importante, à ordonner les relations interpersonnelles » (Gilbert & Raulet-Croset, 2021, p. 46). Dans cette vision de l'institution comme organisation, les individus possèdent une marge de manœuvre face aux règles qui structurent leurs modes de conduite et de pensée (DiMaggio & Powell, 1983). Articulant ces deux acceptions, l'approche néo-institutionnaliste envisage les choix des acteurs/trices comme étant en partie contraints (Draelants & Maroy, 2007 ; Ingram & Clay, 2000) par des normes, règles et modes de penser qui ne sont plus questionnés, mais aussi par le fait que toute action au sein d'une organisation relève d'une rationalité limitée (Friedberg, 1993 ; Musselin, 2005) dès lors que les stratégies des autres membres ne sont que partiellement connues. Ces travaux montrent que les professionnel·les sont des « *policy makers* » qui utilisent leur marge de liberté, leur autonomie, leur « pouvoir discrétionnaire » (Lipsky, 1980) pour agir en fonction de logiques qui leur sont propres, souvent bien différentes des logiques des autorités publiques. Dans cette perspective, les politiques et réformes éducatives peuvent être définies comme des entreprises de changement institutionnel (Draelants, 2009), c'est-à-dire des processus, stratégies et ressources visant à modifier les fonctionnements institutionnalisés au sein même de l'école.

L'apport d'une telle approche est ainsi de concevoir la trajectoire d'une politique ou d'une réforme en lien étroit avec la nature et le fonctionnement des institutions. Or, dans le cas de l'éducation, la double caractéristique d'un système de couplage lâche et d'une bureaucratie professionnelle implique une approche multiniveau du changement dans lequel le politique est un élément important, certes, mais au sein de nombreuses autres sphères d'influence. Le

tableau ci-après, inspiré de la contribution de Datnow & Park (2009) dans le *Handbook of Education Policy Research*, aide à comprendre les différentes approches possibles de l'action publique et à éclairer la question de la mise en œuvre dans le domaine de l'éducation sous l'angle du néo-institutionnalisme.

**Tableau 1. Trois perspectives dans l'analyse de la mise en œuvre des politiques en éducation**

Élément de la politique	La mise en œuvre vue comme un processus		
	1/ Rationnel	2/ D'adaptation mutuelle	3/ De co-construction
Direction du changement	Unidirectionnel	Bidirectionnel	Multidirectionnel
Processus politiques	Considérés comme une étape autonome	Considérés comme séparés puis amendés en fonction des aléas de la mise en œuvre, des résistances des acteurs/trices	Processus politiques et mise en œuvre sont considérés comme un seul et même processus.
Sphères d'influence	Top-down et hiérarchique	Bottom-up	Système multiniveau
Rôle du contexte	Lieu d'application de règles	Importance des contextes et cultures locales	Déterminant pour comprendre la mise en œuvre (y compris contexte socio-politique)
Valeur	Fidélité	Ajustements et négociations	Ajustements, négociations, contingence

Source : d'après Datnow & Park (2009), revu par les auteur-es

Les auteures mettent en évidence la façon dont les modalités de mise en œuvre de politiques éducatives reflètent des modèles et représentations de l'action publique distincts. Dans la perspective dite « rationnelle », la mise en œuvre d'une politique est conçue comme autonome par rapport à son élaboration. Le processus est alors censé être vertical, descendant et les injonctions fidèlement appliquées sur le terrain. Les approches d'adaptation mutuelle et de coconstruction envisagent en revanche la mise en œuvre comme un ensemble de processus plus complexes dans lesquels des ajustements et négociations entre les différentes sphères d'influence sont incontournables et nécessaires. L'un des écueils de l'option « rationnelle » est de postuler qu'il n'existe dans l'action publique qu'une seule rationalité et que celle-ci est incarnée par une instance politico-administrative telle que l'État. On présume ainsi que la mise en œuvre doit prendre la forme d'une application pure et simple de la politique telle que définie « par le haut ». La valeur centrale de la réussite d'une politique est la fidélité de l'application des préceptes définis sur le papier. Or, dans le domaine de l'éducation comme dans beaucoup d'autres, nous avons montré qu'il n'y a pas une, mais plusieurs rationalités, car une multitude d'acteurs/trices sont agissant-es, notamment celles et ceux chargé-es de réaliser concrètement la politique dans l'exercice de leur travail. D'où le

caractère bidirectionnel voire multidirectionnel du changement dès lors que la mise en œuvre est considérée comme faisant partie intégrante du processus de production d'une politique. Celle-ci n'est donc plus une « chose » imposée par le haut (colonne 1), ni émanant de l'expérience directe de « la base » (colonne 2), mais relevant d'une coconstruction multiniveau incluant sa conception comme sa mise en œuvre. La valeur d'une politique ne se mesure donc pas à son application, mais à son caractère hybride, négocié, ajusté au contexte. Ainsi, Maroy et ses collègues (2022) soulignent que :

Plus on sera sensible aux contextes singuliers et spatio-temporellement ancrés, moins il sera possible de penser la mise en œuvre de toute action publique en termes de fidélité stricte à un modèle d'intervention précis, fortement protocolarisé, comme s'il suffisait de transposer une intervention directement du laboratoire à la classe. La contextualisation porte en elle une exigence d'adaptation aux contraintes et opportunités d'une situation toujours singulière. C'est même une condition de l'efficacité de cette intervention. Ces adaptations ne sont pas des dérives ou des fautes à corriger, elles sont le fruit d'une confrontation créatrice entre le réel et le prescrit. (p. 40)

En somme, l'approche adoptée dans ce numéro vise à mettre en évidence les différentes modalités de mise en œuvre des politiques éducatives et observer la façon dont les acteurs/trices agissent en situation : en fonction de quelles logiques d'action, de quelles valeurs, de quels intérêts ? Comment donnent-elles/ils du sens aux réformes ? Comment s'articulent *stimuli* politiques et valeurs professionnelles ? Comment les contextes organisationnels agissent-ils et dans quel sens ? Comment réguler l'action de ces individus et collectifs d'individus dans un contexte de changement institutionnel ? Sur ce dernier point, un vif débat existe pour savoir sur quels principes de légitimité cette régulation peut se construire (Draelants & Revaz, 2022 ; Dupriez, 2022). Pour apporter des éléments de discussion à ce débat, nous proposons une typologie des modes de régulation de la mise en œuvre des politiques d'éducation observés dans divers cas nationaux et différents types de réforme ou de politique d'éducation.

#### **4. QUELLE RÉGULATION ?**

Comment l'implantation d'une réforme scolaire dans la réalité du terrain est-elle aménagée, ajustée et coordonnée ? Surtout, quels modes de régulation permettent de limiter le *loose coupling* entre les différents composants et niveaux de l'école en tant qu'institution ? Par régulation, nous entendons ici « le processus de production des règles et d'orientation des conduites des acteurs » (Maroy & Dupriez, 2000, p. 74) qui permet le bon fonctionnement, la stabilité et la cohérence de l'institution scolaire. Ces règles sont non seulement produites et promues par la puissance publique, mais aussi construites « au fil des pratiques et usages concrets » (Maroy, 2007, p. 87) par l'ensemble des acteurs/trices de l'institution.

Les pratiques de régulation qui contribuent à l'équilibre des systèmes éducatifs peuvent être multiples. Bien que celles-ci dépendent des contextes et environnements dans lesquels elles se déploient, elles convergent sur plusieurs points depuis le développement de la Nouvelle gestion publique (NGP, *New Public Management*) dans les années 1970 aux États-Unis et 1980 en Europe. Véritable révolution internationale du management et de la gouvernance des secteurs publics, la NGP repose sur la contestation de la capacité de l'État à gérer efficacement les politiques publiques et sur la recherche constante de l'efficacité et de l'efficience. Dans cette logique, les « bonnes pratiques » (Derouet, 2006) sont rapidement identifiées dans des contextes locaux et reproduites à l'échelle internationale, donnant lieu à une forme de mimétisme institutionnel (DiMaggio & Powell, 1983) permettant de retrouver des modes de régulation similaires dans des pays et contextes parfois très différents. Il existe d'autres types de régulation. Nous en développons six ci-dessous, sans prétendre à l'exhaustivité ou à une forme de dissociation stricte des uns et des autres, ces modes de régulation étant le plus souvent articulés et combinés dans la réalité concrète des systèmes éducatifs.

Bien qu'ils coexistent dans la plupart des systèmes éducatifs, ces modes de régulation agissent sur des leviers différents et présentent des dérives potentielles. L'idée ici n'est donc pas de hiérarchiser ces modes de régulation ou d'en évaluer la pertinence, mais de dessiner les différents usages observés dans différents contextes nationaux. Il ressort de cette mise en perspective qu'aucun modèle n'est parfaitement fonctionnel et qu'une régulation multiniveau est toujours nécessaire pour faire face à la complexité de la mise en œuvre d'une politique éducative.

**Tableau 2. Six modèles de régulation et leur dérive potentielle**

Mode de régulation de la mise en œuvre	Régulation par	Principes de légitimité	Limites	Dérives
Administration/ État	Séparation des rôles et fonctions, hiérarchie	Hiérarchie et rationalité	Distance avec le contexte et les besoins locaux	Bureaucratie
Profession	Valeurs et normes professionnelles, savoirs d'expérience	Pratique et expérience	Conservatisme	Corporatisme
<i>Accountability</i>	Responsabilisation et évaluation <i>ex-post</i>	Efficacité	Réification de la mesure	<i>Teaching to the test</i>
Marché	Concurrence, privatisation, libre choix des parents	Loi de l'offre et la demande	Focalisation sur les concurrent-es et non sur les besoins / poids du capital culturel et économique des familles	Accroissement des inégalités scolaires et sociales / ségrégation
<i>Evidence-based policy</i>	Données probantes	Connaissance	Déprofessionnalisation	Taylorisation du travail enseignant
Mobilisation/ participation et implication multiniveau	Négociation située et participative	Consensus	Temporalité longue de la délibération / singularité locale	Localisme/ Immobilisme/conservatisme

Le premier mode de régulation de la mise en œuvre se caractérise par une hiérarchie au sommet de laquelle l'État a le quasi-monopole en matière d'éducation : « Les administrateurs centraux évaluent les besoins éducatifs de la population, ils planifient les constructions, recrutent et titularisent les professeurs, fixent les salaires et pensions, déterminent le programme d'étude ou les critères d'évaluation devant conduire à la certification » (Vandenberghe, 2001, p. 112). Il s'agit d'un système centralisé s'appuyant sur des normes et standards universels appliqués à l'ensemble des localités, indépendamment de leurs spécificités. Cette structure organisationnelle est justifiée au nom de la rationalité (Maroy, 2008).

Les systèmes éducatifs et la mise en œuvre de politiques éducatives peuvent aussi être régulés dans une logique professionnelle mettant au centre les savoirs issus de la pratique ainsi que l'identité, les valeurs et les normes professionnelles. Dans ce modèle de régulation, ce sont les savoirs d'expérience qui justifient et légitiment les fonctionnements institutionnels de l'école et les éventuels changements qui doivent y être apportés. Par exemple, Lefeuve & Savournin (2020) ont analysé la façon dont des chef-fes d'établissement du secondaire en France ont mobilisé les enseignant-es pour mettre en œuvre un dispositif innovant d'évaluation sans note visant à contribuer au « recouplage » entre les principes institutionnels et ce qu'il se passe dans la classe. Nécessitant un rapport de confiance entre les deux corps professionnels, le travail collectif qui s'est opéré dans l'établissement a permis de valoriser les savoirs d'expérience, notamment des enseignant-es familières/ers avec l'évaluation par compétences. Si la richesse d'une telle approche réside dans le fait que les professionnel-les (chef-fes d'établissements, enseignant-es et autres personnels de l'éducation), faisant partie des premières/ers concerné-es, ont une voix prioritaire dans la gestion des systèmes éducatifs, elle présente le risque de confondre les intérêts de la profession avec ceux des autres acteurs/trices de l'institution, tel-les que les élèves et leur famille, ou plus globalement de l'école en général. L'un des risques d'un tel mode de régulation est en effet le rejet du changement ou de l'innovation, voire un conservatisme des pratiques et une défense exclusive des intérêts des professionnel-les au détriment de ceux des autres acteurs/trices.

C'est historiquement en réaction à ces deux premiers modèles que se sont développés trois autres modes de régulation des systèmes éducatifs et des politiques éducatives. Ils découlent de la Nouvelle gestion publique : l'*accountability*, les marchés scolaires et l'*evidence-based policy*. En réponse aux critiques de la gestion des affaires publiques par l'État, les responsabilités sont redistribuées : les établissements et les professionnel-es gagnent en autonomie, moyen jugé plus à même d'appréhender les besoins locaux. De son côté, l'État, qui avait auparavant le monopole de la gestion des systèmes éducatifs, prend le rôle d'évaluateur. Les établissements, redevables (*accountable*) de l'autonomie que la puissance publique leur accorde pour produire des prestations éducatives, doivent rendre des comptes quant aux résultats de leur action pour attester l'atteinte des objectifs

standardisés, mesurables et préalablement fixés. La reddition des comptes va donc de pair avec l'évaluation ; les résultats étant fréquemment mesurés par des tests des acquis des élèves, mais également par d'autres indicateurs en lien par exemple avec les effectifs d'élèves ou encore avec la suite de leur cursus de formation. Particulièrement développées au Québec (Dutercq & Maroy, 2017), aux États-Unis (Gamoran, 2007 ; Ladd, 2017) et en Angleterre (Ball, 2021 ; Towers, *et al.*, 2022), ces politiques de responsabilisation constituent également un mode de régulation de la mise en œuvre des politiques éducatives, puisqu'elles visent à renforcer le couplage entre les différents niveaux de l'organisation scolaire. La gestion axée sur les résultats en est un exemple. Letor (2021) montre, par exemple, la façon dont les directions d'établissement en Belgique ont mis en œuvre le programme pilote « école en écart de performances » dans le cadre du Pacte pour un enseignement d'excellence. Ses analyses pointent particulièrement la nécessaire collaboration, non seulement entre les directions et les enseignant-es, mais aussi les services de l'administration et les pouvoirs organisateurs, considérés comme de réelles ressources dans la régulation de la mise en œuvre du programme. Si les politiques d'*accountability* visent à resserrer les composants et les niveaux de l'organisation scolaire, elles présentent le risque d'une focalisation trop importante sur les résultats à atteindre, réduisant les gestes professionnels et les domaines enseignés au seul objectif de réussir les tests (McMurrer, 2007). Ce fut le cas pour la politique compensatoire *No Child Left Behind* aux États-Unis qui a conduit nombre d'enseignant-es, évalué-es sur leur capacité à faire progresser leurs élèves et à réduire les inégalités d'apprentissage, à focaliser leur enseignement sur la réussite de leurs élèves aux tests, plus que sur leur acquisition de compétences et de savoirs, réduisant ainsi le champ de leur enseignement (Felouzis & Savioz, 2021 ; Gamoran, 2012 ; Maleyko & Gawlik, 2011).

Le mode de régulation par le marché prend pour principe que le jeu de l'offre et la demande d'éducation comporte une capacité d'autorégulation à la fois des comportements au travail des professionnel-les et du fonctionnement des établissements scolaires. Ce référentiel marchand participe de façon croissante à l'orientation des politiques éducatives dans la plupart des pays dans le monde (Verger, Fontvilla & Zancajo, 2016). Se développent ainsi des marchés scolaires, permettant « l'ouverture de services publics éducatifs à une participation du secteur privé dans un but lucratif, et en utilisant le secteur privé dans le but de concevoir, de gérer ou de mettre à disposition certains aspects de l'enseignement public » (Ball & Youdell, 2007, p. 9). Les principes fondateurs de l'apparition des marchés scolaires relèvent d'une recherche d'efficacité et d'efficience caractéristique, à nouveau, de la NGP. La concurrence entre les prestataires – publics et privés confondus – étant un facteur incitatif à développer une offre de qualité, elle repose sur le postulat d'une meilleure efficacité des systèmes éducatifs basés sur le choix de l'établissement par les parents et par la concurrence entre établissements. L'apparition du référentiel marchand en éducation ne se limite toutefois pas à l'émergence de prestataires privés. Il consiste également à importer le fonctionnement et les pratiques du privé vers le public. Toutefois, comme les autres modes

de régulation, la privatisation et les marchés scolaires présentent des limites. Pour ne prendre qu'un exemple récent en France, Oberti (2023) met en évidence l'impact des établissements privés sur la ségrégation scolaire et les inégalités. Aux États-Unis aussi, la régulation des systèmes éducatifs par le marché a contribué au renforcement des inégalités de ressources entre établissements :

En effet, les municipalités favorisées peuvent doter leurs écoles de budgets conséquents qui leur permettent de recruter des enseignants hautement qualifiés et de proposer une offre scolaire et extrascolaire très riche et diversifiée à leurs élèves, l'inverse étant le cas pour les municipalités défavorisées. (Felouzis, *et al.*, 2013, p. 50)

L'*evidence-based policy* repose sur un autre référentiel : celui de la rationalisation de l'action publique en se fondant sur des pratiques ayant fait leurs preuves dans divers contextes. L'enjeu s'inscrit dans une volonté de régulation de la mise en œuvre de l'action publique en éducation. Cela se traduit par la mobilisation des résultats de travaux scientifiques dans la prise de décision politique. Le programme *Success for All* (SFA), développé dans les années 1990 aux États-Unis, en est une illustration. Conçu pour améliorer l'entrée dans l'apprentissage de la lecture des élèves de l'enseignement préscolaire et primaire, il a été élaboré pour montrer « ce à quoi les écoles pouvaient ressembler si elles utilisaient des programmes et des pratiques prouvées comme étant efficaces par des recherches rigoureuses »<sup>2</sup> (Slavin, 2008, p. 152). En Europe, les travaux de Draelants (2009) illustrent la façon dont les résultats de la recherche en éducation ont servi de fondements pour élaborer et mettre en œuvre une réforme de suppression du redoublement en Belgique francophone dans les années 1990. Ils montrent également la façon dont le recours aux résultats scientifiques a relégué au second plan l'expertise et les savoirs d'expérience des professionnel·les, nuisant à leur adhésion à la réforme, à sa légitimation et, *in fine*, sa mise en œuvre (Draelants & Revaz, 2022).

Le sixième mode de régulation de la mise en œuvre des politiques éducatives est plus prospectif que les précédents. Il est fondé sur la participation des acteurs/trices de l'éducation à la construction collective des outils de la mise en œuvre. Il peut s'agir, comme dans le cas étudié par Dumay et ses collègues (2013), de mobiliser des enseignant·es et chef·fes d'établissements pour construire les outils de mesure d'évaluation externe des acquis des élèves en Communauté française de Belgique. La politique étudiée touche au cœur du travail enseignant, car, précisent les auteur·es, « elle vise notamment, par la restitution d'informations sur les résultats des élèves, une évaluation formative des professionnels de l'éducation au niveau local et un changement de leurs pratiques d'enseignement » (p. 126). Dans ce cas, les auteur·es comparent deux districts scolaires dont l'un fonctionne en imposant dans une logique hiérarchique et *top-down* des outils d'évaluation qui ne seront *in fine* que très peu utilisés — et donc non mis en œuvre — par les enseignant·es. L'autre district choisit un fonctionnement plus horizontal en impliquant les

---

<sup>2</sup> Traduit par les auteur·es

enseignant-es et chef-fes d'établissement à la construction des outils de mesure des acquis des élèves. Dans ce cas, l'appropriation de l'instrument est bien plus effective et l'instrument est concrètement mis à profit par les enseignant-es pour innover dans leurs pratiques pédagogiques. Ici, la coconstruction des outils et la coopération avec les acteurs/trices de terrain deviennent des instruments d'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2005) dédiés à la mise en œuvre. D'autres exemples empiriques peuvent être mobilisés pour illustrer ce type de régulation participative dont le *design* peut varier d'un contexte à l'autre. Leur point commun est la mobilisation d'acteurs/trices de la « base opérationnelle », pour reprendre le concept de Mintzberg, dont on suscite l'engagement par la coopération et l'implication. Bernard & Michaut (2014) en montrent les modalités dans le cadre de la lutte contre le décrochage scolaire, dont l'un des principes d'action est un partenariat approfondi entre les enseignant-es et les parents d'élèves dans le but de construire une « communauté éducative » apte à prévenir le décrochage scolaire dans le secondaire. Ainsi, cette configuration « repose sur une logique de coéducation, à finalité de prévention structurelle. La question clé est alors celle de la mobilisation, ce qui amène des pratiques d'ouverture de la forme scolaire » (p. 124). De même, Moldoveanu et ses collègues (2021) entreprennent de comprendre les effets d'une recherche-action sur les pratiques d'enseignement et de développement professionnel d'enseignantes du primaire au Québec dans le but de « coconstruire et de mettre en œuvre des pratiques différenciées d'enseignement de l'écriture auprès d'élèves de milieux défavorisés » (p. 406). Concrètement, « pendant deux ans, les six enseignantes ont concentré leur attention sur la coconstruction d'une compréhension harmonisée des concepts structurants du projet, soit les approches différenciées d'enseignement de l'écriture, le rapport à l'écriture et la compétence scripturale » (Moldoveanu, *et al.*, 2021, p. 424). Ce travail coopératif a abouti à plusieurs résultats, notamment à des changements dans les pratiques professionnelles de ces enseignantes. Ces quelques exemples montrent que la mobilisation et la participation des acteurs/trices de terrain constituent un instrument potentiel de régulation de la mise en œuvre des politiques éducatives. Au plan des limites d'une telle démarche, on peut évoquer sa temporalité, nécessairement longue et progressive, ainsi que sa nécessaire singularité locale qui interroge les valeurs d'équité de nos sociétés contemporaines.

*In fine*, questionner les différents modes de régulation des politiques éducatives et leur impact sur la réalité des contextes dans lesquels elles sont implantées permet de rendre compte de la complexité de la mise en œuvre. À travers les différentes contributions à ce numéro, nous souhaitons rouvrir la question de la mise en œuvre, mettre en évidence son interdépendance vis-à-vis de la conception des politiques éducatives et illustrer la façon dont elle se concrétise dans différents contextes institutionnels, organisationnels et locaux.



## 5. PRÉSENTATION DES CONTRIBUTIONS

Les contributions présentées dans ce numéro sont autant de contextualisations possibles de la question de la mise en œuvre des politiques d'éducation dans des cas nationaux et régionaux variés.

Sur le contexte français, Hélène Buisson-Fenet propose de retracer la façon dont l'inclusion scolaire prend des formes spécifiques au sein de l'éducation nationale. L'auteure analyse la mise en œuvre des Pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL). Ces dispositifs se sont concrétisés en France par le recrutement d'Accompagnantes des élèves en situation de handicap (AESH). L'enquête de terrain réalisée entre 2019 et 2022 dans l'académie de Lyon montre que :

La mise en œuvre des Pôles localisés d'inclusion scolaire depuis janvier 2019 produit une réponse en articulant l'indécision instrumentale (le PIAL est ce que pilotes et coordonnateurs/trices en font) et la rigidité institutionnelle (la gestion des personnels contractuels est calquée sur celle des personnels statutaires). (p. 211)

Dans le cas du Brésil, l'article de Julia Cardoso et Georges Felouzis est centré sur le travail d'intermédiaire institutionnel des cheffes d'établissement dans la mise en œuvre de la réforme du programme d'éducation intégrale (PEI) à São Paulo. Leurs analyses montrent comment les directrices d'établissement occupent un rôle de médiatrices entre les intérêts du système d'éducation publique et la communauté professionnelle, rôle particulièrement important face aux défis structurels qui compliquent l'implantation du PEI. Plus particulièrement, l'article expose le poids de l'adhésion des directrices au PEI sur son acceptation par les enseignant-es, les élèves et les parents.

Tania Ogay et Xavier Conus traitent d'un programme de développement de la qualité des écoles dans le canton de Fribourg. À partir d'une enquête ethnographique conduite au sein de l'administration scolaire, les auteur-es analysent les stratégies opérées par les cadres de l'administration, ainsi que les obstacles auxquels elles/ils se confrontent dans la mise en œuvre de cette politique de qualité. Parmi les difficultés identifiées, l'obtention de l'adhésion des professionnel-les de terrain et l'implication des parents d'élèves sont particulièrement saillantes. L'article questionne *in fine* les conditions du changement institutionnel à l'école dans un contexte de régulation par la mobilisation et la participation.

Julia Napoli centre son approche sur le canton de Genève. Comment et à quel degré les chef-fes d'établissement favorisent-elles/ils la collaboration professionnelle entre les enseignant-es et les éducateurs/trices dans le cadre de la politique d'enseignement prioritaire développée dans ce canton ? À partir d'une enquête par entretiens dans sept écoles primaires, l'auteure donne à voir la façon dont les cultures professionnelles contrastées des acteurs/trices en présence et la dualité des systèmes hiérarchiques (enseignant-es et

éducateurs/trices ne dépendent pas de la même ligne hiérarchique) rendent complexe cette collaboration. Toutefois, « les directions d'établissement qui adoptent une position de neutralité et de médiation effective facilitent une collaboration harmonieuse et efficace entre enseignant-es et éducateurs/trices » (p. 266).

L'article de Stéphanie Rienzo étudie, à partir d'une enquête ethnographique, la mise en œuvre de la collaboration-école-familles dans l'enseignement primaire genevois. Définie comme une politique phare de lutte contre les inégalités scolaires, cette collaboration trouve ses limites d'abord dans le flou conceptuel qui entoure le mot « collaboration » et ensuite dans l'interprétation qu'en font les enseignant-es qui tendent à formuler des attentes descendantes, venant de l'institution et auxquelles les parents doivent se plier sous peine d'être jugés défaillants. Ce processus est analysé comme le fruit de pressions institutionnelles qui s'exercent sur les enseignant-es, et auxquels elles/ils tentent de faire face en fonction de leurs intérêts et de leurs propres logiques professionnelles.

Enfin, Joaquim Sieber propose d'analyser le changement pédagogique dans le cadre d'une réforme portant sur les devoirs à domicile dans le canton de Berne. L'auteur analyse le poids des acteurs/trices et des dimensions organisationnelles et structurelles sur les processus de changement pédagogique dans la classe. En mettant en évidence les nombreux obstacles qui freinent la mise en œuvre de la réforme (l'idée des devoirs et ce qu'ils représentent ; le rôle des devoirs dans la communication avec les parents ou encore l'utilité des devoirs pour réguler le rythme de la classe), l'article souligne l'importance de considérer le changement dans une perspective globale et systémique pour faire face aux résistances.

## RÉFÉRENCES

- Ball, S. J. (1993). Education Policy, Power Relations and Teachers' Work, *British Journal of Educational Studies*, 41(2), 106-121.
- Ball, S. J. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Ball, S. J. (2021). *The education debate*. London: Policy Press.
- Ball, S. J., & Youdell, D. (2007). *La privatisation déguisée dans le secteur éducatif public. Internationale de l'éducation, 5ème congrès mondial*. London : Institute of Education, University of London.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1997). *La construction sociale de la réalité*. Paris : Armand Colin, coll. « Références ».
- Bernard, P.-Y., & Michaut, C. (2014). Le partenariat interinstitutionnel : un nouvel instrument de politique éducative ? Le cas des politiques de traitement du décrochage scolaire. *Éducation comparée/nouvelle série*, 11, 111-131.
- Bryk, A. (2017). Accélérer la manière dont nous apprenons à améliorer, *Éducation & didactique*, 11(2), 11-29.

- Campbell, J. L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Chimbi, G. T., & Jita, L. C. (2021). Emerging trends in Metaphoric Images of Curriculum Reform Implementation in schools : A Critical Literature Review. *International Journal of Learning, Teaching and International Research*, 20(6), 194-210.
- Coburn, C. E. (2004). Beyond decoupling: rethinking the relationship between the institutional environment and the classroom. *Sociology of education*, 3(77), 211-244.
- Crahay, M., Issaieva, E., & Monseur, C. (2014), Les enseignants face au redoublement. Ceux qui y croient et ceux qui n'y croient pas. *Revue française de pédagogie*, 2(187), 35-53.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil, coll. « Sociologie politique ».
- Datnow, A., & Park, V. (2009). Conceptualizing policy implementation: Large-scale reform in an era of complexity. In D. Plank, B. Schneider, & G. Sykes (Eds.), *AERA Handbook on Education Policy Research* (pp. 348-361). New York, NY: Routledge Publishers.
- Derouet, J.-L. (2006). Entre la récupération des savoirs critiques et la construction des standards du management libéral : bougés, glissements et déplacements dans la circulation des savoirs entre recherche, administration et politique en France de 1975 à 2005. *Revue française de pédagogie*, 154, 5-18.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 48(2), 147-160.
- Douniès, T. (2020). La double vérité de la mise en œuvre. *Gouvernement et action publique*, 9(2), 41-61.
- Draelants, H. (2009). *Réforme pédagogique et légitimation. Le cas d'une politique de lutte contre le redoublement*. Bruxelles : Éditions De Boeck Université.
- Draelants, H., & Maroy, C. (2007). *Institutional change and public policy. Knowledge and Policy in Education and Health Sectors. Literature Review*. Louvain: Université catholique de Louvain.
- Draelants, H., & Revaz, S. (2022). *L'évidence des faits. La politique des preuves en éducation*. Paris : Presses universitaires de France.
- Dumay, X., Cattonar, B., & Maroy, C. (2013). Modalités de mise en œuvre des instruments d'évaluation externe et institutionnalisation de la régulation par les résultats dans les établissements scolaires. In C. Maroy (Ed.), *L'école à l'épreuve de la performance* (pp. 123-140). Bruxelles : De Boeck.
- Dupriez, V. (2015). *Peut-on réformer l'école ? Approches organisationnelle et institutionnelle du changement pédagogique*. Bruxelles : De Boeck Supérieur.
- Dupriez, V. (2022). *La mise en œuvre des réformes éducatives : les acteurs de la mise en œuvre*. Paris : CNESCO-CNAM.
- Dür, A., & De Bièvre, D. (2007). The Question of Interest Group Influence. *Journal of Public Policy*, 27(1), 1-12.
- Durkheim, E. (2013). *Les règles de la méthode sociologique*. Paris : Presses Universitaires de France

- Duru-Bellat, M., Farges, G., & van Zanten, A. (2018). *Sociologie de l'école*. Paris : Armand Colin.
- Dutercq, Y., & Maroy, C. (2017). *Professionnalisme enseignant et politiques de responsabilisation*. Bruxelles : De Boeck Supérieur, coll. « Perspectives en éducation et formation ».
- Enthoven, S., Letor, C., & Dupriez, V. (2015). Réformes pédagogiques et autonomie professionnelle : un couple en tension. *Revue française de pédagogie*, 192, 95-108.
- Felouzis, G., & Fouquet-Chauprade, B. (2023). La marchandisation de l'éducation en France : entre marché, régulation et parentalité, *Administration & Éducation*, 4(180), 35-41.
- Felouzis, G., Maroy, C., & van Zanten, A. (2013). *Les marchés scolaires. Sociologie d'une politique publique d'éducation*. Paris : Presses universitaires de France, coll. « Éducation et société ».
- Felouzis, G., & Savioz, M. (2021). L'école et la justice sociale. Une étude de cas autour de No Child Left Behind. *L'éducation en débats : analyse comparée*, 11(1), 97-115. <https://doi.org/10.51186/journals/ed.2021.11-1.e394>
- Fournier, S., & Masou, R. (2016). Le rôle managérial des chefs d'établissement : quels enjeux de satisfaction pour les enseignants du secondaire en France ? *@GRH*, 21(4), 71-93.
- Friedberg, E. (1993). *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris : Éditions du Seuil.
- Gamoran, A. (2007). *Standards-based reform and the poverty gap: Lessons for No Child Left Behind*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Gamoran, A., (2012). Bilan et devenir de la loi No Child Left Behind aux États-Unis. *Revue française de pédagogie*, 178, 13-26.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47(3-4), 469-496.
- Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Ingram, P., & Clay, K. (2000). The choice-within-constraints new institutionalism and implications for sociology. *Annual review of sociology*, 26(1), 525-546.
- Ladd, H. (2017). No Child Left Behind. A deeply flawed federal policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 36(2), 461-469.
- Lascoumes P., & Le Galès P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences-po.
- Lefevre, G., & Savournin, F. (2020). L'évaluation sans notes : stratégies mobilisées par la direction d'un établissement pour élaborer un réseau d'acteurs potentiellement concernés par une expérimentation pédagogique. *Revue Phronesis*, 9, 6-20.
- Lessard, C., & Carpentier, A. (2015). *Politiques éducatives. La mise en œuvre*. Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Éducation et société ».
- Letor, C. (2021). Participation, confiance et leadership : le cas de directions en écoles fragilisées en Belgique francophone. In L. Progin, C. Letor, R. Étienne, & G. Pelletier (Eds.), *Les directions d'établissement au cœur du changement* (pp. 149-166). Bruxelles : De Boeck Supérieur, coll. « Perspectives en éducation et formation ».

- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York, NY : Russell Sage Foundation.
- Maleyko, G., & Gawlik, M. (2011). No Child Left Behind: What We Know and What We Need to Know. *Education*, 131(3), 600-624.
- Maroy, C. (2007). Les modes de régulation de l'École. Une comparaison européenne. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 46, 87-98.
- Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? *Sociologie et sociétés*, 40(1), 31-55. <https://doi.org/10.7202/019471ar>
- Maroy, C. (2013). *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats*. Bruxelles : De Boeck.
- Maroy, C & Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. *Revue française de pédagogie*, 130, 73-87.
- Maroy, C., Lessard, C., & Fouquet-Chauprade, B. (2022). *La mise en œuvre des politiques et réformes éducatives. Rapport de synthèse*. Paris : CNESCO-CNAM.
- Maroy, C., & Pons, X. (2018). *Accountability Policies in Education. A comparative and Multilevel Analysis in France and Quebec*. London: Springer.
- McMurrer, J. (2007). *Choices, Changes, and Challenges: Curriculum and Instruction in the NCLB Era*. Washington, DC: Center on Education Policy.
- Moldoveanu, M., Dubé, F., Giguère, M-H., & Grenier N. (2021). Les retombées de la participation d'enseignantes du primaire à un projet de recherche-action au sujet de la mise en œuvre de pratiques différenciées d'enseignement de l'écriture sur leur développement professionnel. *Canadian Journal of Education*, 44(2), 405-433.
- Mintzberg H. (1998). *Structure et dynamique des organisations*, Paris : Éditions d'organisation.
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Éditions Montchrestien, coll. « Clefs politique ».
- Musselin, C. (2005). Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *Revue française des sciences politiques*, 55(1), 51-71.
- Oberti, M. (2023, 25 avril). Enseignement privé et ségrégation scolaire. L'enjeu de la diversité socio-territoriale. *La Vie des idées*. <https://laviedesidees.fr/Enseignement-prive-et-segregation-scolaire>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley : University of California.
- Gilbert, P., & Raulet-Croset, N. (2021). Chapitre 2. L'organisation et l'institution comme contexts. In P. Gilbert, & N. Raulet-Croset (Eds.), *Lire le management autrement. Le jeu des dispositifs* (pp. 42-68). Caen : EMS Editions, coll. « Versus ».
- Rowan, B., & Miller, R. J. (2007). Organizational strategies for promoting instructional change: Implementation dynamics in schools working with comprehensive school reform providers. *American educational research journal*, 44(2), 252-297.
- Simoulin, V. (2000). Émission, médiation, réception... Les opérations constitutives d'une réforme par impregnation. *Revue française de science politique*, 50(2), 333-350.

- Slavin, R. E. (2008). Cooperative Learning, Success for All, and Evidence-based Reform in Education. *Éducation et didactique*, 2(2), 151-159.
- Tardif, M., & Lessard C. (2004). *La profession enseignante aujourd'hui. Évolution, perspectives et enjeux internationaux*. Bruxelles : De Boeck.
- Thelen, K. (2003). Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique. *L'Année de la régulation*, 7, 13-43.
- Towers, E., Gewirtz, S., Maguire, M., & Neumann, E. (2022). A profession in crisis? Teachers' responses to England's high-stakes accountability reforms in secondary education. *Teaching and Teacher Education*, 117, 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2022.103778>
- Vandenberghe, V. (2001). Nouvelles formes de régulation dans l'enseignement : origines, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité, *Éducation et sociétés*, 2(8), 111-123.
- Verger, A., Fontdevila, C., & Zancajo, A., (2016). *The privatization of education: A political economy of global education reform*. London : Teacher College Press.
- Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.
- Winz, K. (2022). *La mise en œuvre des réformes structurelles en éducation : le cas de Neuchâtel*. Thèse de doctorat en sciences de l'éducation, Université de Genève.
- Van Zanten, A. (2002). La profession enseignante en France : quelles évolutions ? *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 30, 85-93.

# Reprendre la main. Les PIAL, une tentative pour maîtriser la réussite de l'école inclusive

Hélène Buisson-Fenet, CNRS, Ecole normale supérieure de Lyon 

DOI : [10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1749](https://doi.org/10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1749)

## Résumé

Dans le champ de l'inclusion scolaire « à la française » des élèves en situation de handicap, l'innovation récente des Pôles inclusifs d'accompagnement localisés consiste à structurer l'accompagnement de ces élèves selon une organisation conçue à l'échelon d'un territoire regroupant plusieurs niveaux d'enseignement, et permettant de sécuriser la continuité des parcours de l'école primaire au lycée. À partir d'une enquête qualitative, cette contribution vise à analyser les modalités selon lesquelles ces PIAL se sont déclinés dans l'académie de Lyon. Sur la base d'une analyse documentaire, de l'observation d'une série de réunions de lancement et d'une quinzaine d'entretiens, elle montre que les PIAL se sont d'abord traduits par une focalisation sur la rationalisation des services des Accompagnantes des élèves en situation de handicap (AESH), un personnel non-enseignant de statut précaire, dont la notification est hors de contrôle de l'Éducation nationale. La géométrie variable du dispositif rend alors possible un assez large répertoire de modalités de gestion de ce personnel, ce qui se solde par des fonctionnements de PIAL parfois fort différents d'une circonscription scolaire à l'autre. Au-delà de ce « repli gestionnaire » (Laforgue, 2005), l'étude montre que le PIAL est révélateur d'une politique institutionnelle (Knoepfel, *et al.*, 2015) qui restitue à l'État scolaire certaines de ses capacités affaiblies par la départementalisation de l'action publique sur le handicap.

**Mots-clés :** AESH, gestion du personnel, inclusion scolaire, PIAL, repli gestionnaire

## Abstract

In the field of “French-style” school inclusion for pupils with disabilities, the recent innovation of the *Pôles inclusifs d'accompagnement localisés* (PIALs) involves structuring support for these pupils on a territory-wide basis. Based on a qualitative survey, this contribution aims to analyze the ways in which these PIALs have been implemented in the Lyon education district. On the basis of a documentary analysis, observation of a series of launch meetings and around fifteen interviews, it shows that the PIALs have initially resulted in a focus on rationalizing the working hours of the *Accompagnantes des élèves en situation de handicap* (AESH), a non-teaching staff with insecure status, whose recruitment is beyond the control of

the *Éducation Nationale*. The variable geometry of the system allows for a wide range of management methods for these staff, resulting in PIALs operating in very different ways from one school district to another. Beyond this “managerial reduction” (Laforgue, 2005), the study shows that the PIAL is indicative of a policy through organization (Knoepfel, *et al.*, 2015) that restores to the education state some of its capacities weakened by the departmentalization of public action on disability.

**Keywords:** AESH, inclusive education, organisational policy, PIAL, staff management

## INTRODUCTION

En France, près de vingt ans après la loi du 11 février 2005 « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », qui engage l'institution scolaire à garantir aux élèves reconnu-es handicapé-es les mêmes chances de réussite qu'aux autres par le truchement du droit d'inscription dans l'établissement le plus proche de leur domicile constituant leur « établissement de référence », le constat est sans appel : le nombre d'élèves en situation de handicap accueilli-es « à l'école ordinaire » a plus que quadruplé, passant de 118 000 élèves en 2006 à plus de 409 000 à la rentrée 2023 (Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance, 2022). Or, cette croissance s'assortit d'une augmentation encore plus importante de « l'aide humaine » dont le nombre d'élèves bénéficiaires a été multiplié par six sur la même période. À la rentrée 2022-2023, l'Éducation nationale recense ainsi 132 500 Accompagnantes d'élèves en situation de handicap (AESH), prenant en charge plus de 213 800 élèves (DEPP, 2023). Les AESH sont aujourd'hui le premier personnel non enseignant de l'Éducation nationale.

Ce succès de la mise en œuvre, qu'il semble justifié de qualifier de « débordement », pose en des termes originaux la question du désajustement entre la prescription de nouvelles pratiques et l'appropriation de cette prescription. En effet, la plupart des travaux de sociologie des réformes scolaires insistent sur l'écart, voire le fossé, entre le prescrit et le réalisé, et soulignent combien les organisations scolaires, dont les différents niveaux hiérarchiques sont faiblement couplés (Meyer & Rowan, 1977), peinent à intégrer le changement. Or, l'objet que constituent les Pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) qui désignent initialement un « dispositif d'accompagnement organisé en pôle au niveau des établissements scolaires » devant permettre de diminuer le délai d'affectation d'une aide humaine notifiée ou d'éviter la discontinuité de cette aide dans le parcours de l'élève, et plus largement de faire travailler ensemble les personnels intervenant auprès des élèves en situation de handicap, ne nous permet pas de remettre sur le boisseau la thèse du découplage que nombre d'analyses des réformes scolaires mobilisent pour interpréter la difficulté des établissements à aligner leurs pratiques sur les prescriptions. En revanche, il invite à réfléchir sur les moyens que se donnent les acteurs/trices professionnel-les, à



différents niveaux d'intervention et d'action, pour maîtriser les débordements d'une mise en œuvre « excessivement efficace ». Comment garder le contrôle de la réussite d'une réforme ?

L'article s'appuie sur une recherche propre<sup>1</sup>, entreprise dans l'académie française de Lyon, et plus ponctuellement dans le district scolaire canadien de l'Ontario (2018-2024). Il mobilise les données de l'enquête française sur les PIAL menée entre septembre 2019 et mars 2022 dans l'académie de Lyon, en particulier auprès des trois Directions départementales de l'Éducation nationale (DSDEN du Rhône, de l'Ain et de la Loire) qui la composent. Trois corpus de données sont plus particulièrement exploités dans ces lignes :

1. Un ensemble de documents comprenant 17 dépêches de l'agence de presse AEF, 25 articles de presse écrite nationale obtenus sur la base Europresse, cinq rapports publics, et des documents administratifs internes obtenus au cours de l'enquête (notamment les procès-verbaux de réunions inter-services servant de base à la mise en place des PIAL) ;
2. Des observations non-participantes ponctuelles à l'occasion des différentes réunions réalisées pour présenter et diffuser le déploiement des PIAL dans l'Ain et dans le Rhône, ou au sein du bureau gérant les AESH à la Direction des services départementaux de l'Éducation nationale du Rhône ;
3. 14 entretiens semi-directifs réalisés avec les cadres intermédiaires en charge du dossier PIAL dans les deux départements du Rhône et de l'Ain, ainsi qu'avec les acteurs/trices professionnel-les des établissements « têtes de PIAL » impliqués dans le déploiement du dispositif. Notre corpus d'enquêté-es comprend ainsi : cinq Inspecteurs/trices ASH (trois hommes et deux femmes de plus de cinq ans d'ancienneté dans le poste), deux Inspecteurs/trices de circonscription de plus de cinq ans d'ancienneté dans le poste, trois chef-fes d'établissement (un homme et deux femmes de plus de cinq ans d'ancienneté dans le poste) et deux directeurs de Section d'enseignement général et professionnel adapté (Segpa) de plus de cinq ans d'ancienneté dans le poste. Les entretiens semi-directifs recueillis ont donné lieu à une analyse de contenu thématique à partir des réponses à une grille de cinq items portant sur les modalités d'engagement sur le dossier PIAL / sur la place du développement de ce dossier dans l'activité professionnelle / sur les difficultés organisationnelles rencontrées dans sa mise en œuvre / sur les controverses soulevées dans sa mise en œuvre / enfin sur les représentations et les jugements portés à l'égard des orientations de « l'école inclusive » à travers les PIAL.

Nous avons ainsi pour objectif d'étudier les effets et usages du dispositif des PIAL, tels que les acteurs/trices se les sont appropriés entre autonomie professionnelle et contrôle institutionnel.

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'un volet de notre programme CNRS de Direction de recherche sur les politiques infranationales d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap.

Après avoir montré que les grilles d'analyse déficitaristes de la mise en œuvre des réformes scolaires ne permettaient pas de comprendre les cas dans lesquels les effets de la mobilisation des moyens dépassent les objectifs initiaux du législateur, nous décrivons combien le PIAL expérimenté à la rentrée 2018 est envisagé par les acteurs/trices sectorielles centrales/aux comme un moyen de déplacer le focus de la compensation vers celui de l'organisation pédagogique, et dans quelle mesure la traduction de cet objectif en opérations gestionnaires polarisées sur les services des AESH met à son tour en évidence les décalages qui séparent les objectifs officiels d'une politique de son application concrète. Opérateur de résolution d'un problème public — celui d'une croissance de l'accompagnement individuel « hors de contrôle », le PIAL produit une réponse à ce problème, à la fois en recentralisant les recrutements auprès des services gestionnaires départementaux, et en opérant un transfert de responsabilité de la gestion du personnel accompagnant auprès des coordonnateurs/trices et pilotes de PIAL. Généralisé progressivement jusqu'en 2022, nous l'envisageons aussi comme un analyseur, c'est-à-dire un observatoire à partir duquel peuvent se lire plusieurs transformations majeures du référentiel inclusif en contexte scolaire.

## **1. L'ÉCART ENTRE LE PRESCRIT ET LE RÉALISÉ DANS LES RÉFORMES SCOLAIRES : UNE ANALYSE SOCIOLOGIQUE BIEN RÔDÉE**

Depuis les années 1970, les nombreux travaux qui se sont penchés sur la problématique de la mise en œuvre des politiques publiques ont insisté sur la complexité de la dynamique d'implémentation nécessitant, pour les divers acteurs/trices « pris-es » dans ce travail applicatif, de négocier et de s'ajuster les un-es aux autres dans un contexte structurellement traversé d'intérêts dissonants et de relations d'autorité (Crozier & Friedberg, 1977). En inventant le concept de « découplage » pour comprendre et rendre compte plus largement de la distance entre la conception, la décision et les résultats, l'article séminal de Weick (1976) fait des politiques éducatives un cas particulièrement exemplaire de la difficulté à produire du changement dans un système de bureaucratie professionnelle. Il ouvre aussi la voie à une longue série de travaux dont les perspectives peuvent certes différer selon qu'ils se polarisent plutôt sur les acteurs/trices décisionnaires de l'action publique ou davantage sur les professionnel·les intermédiaires, mais qui tous/tes insistent sur les déformations, les décalages, voire les échecs, qui font de l'implémentation une épreuve de l'action publique (Draelants & Revaz, 2022).

En France, la prégnance du modèle de la « communauté de politique publique » pour définir l'organisation et le fonctionnement du système éducatif (Pons, 2024) inscrit encore davantage l'analyse des réformes dans ce prisme de « l'épreuve ». D'un côté en effet, « l'État enseignant »<sup>2</sup> joue toujours un rôle central tant dans la définition d'objectifs nationaux que dans l'application des décisions par une administration scolaire nombreuse et hiérarchisée

---

<sup>2</sup> Van Zanten (2021) définit ainsi un État qui prend en charge l'éducation de ses citoyen·nes et qui est organisé de manière à préserver l'autonomie et les intérêts de ses enseignant·es.

jusqu'à l'échelon local au travers de ses représentant-es direct-es (Recteurs/trices, corps d'inspection et chef-fes d'établissement). De l'autre, la régulation néo-corporatiste du secteur éducatif (Muller, 2019) s'affaiblit en conjoncture de « modernisation » de l'action publique scolaire (Buisson-Fenet, 2019), en particulier sous l'effet conjugué de la décentralisation qui engage davantage les acteurs/trices territoriales/aux dans l'arène éducative et de l'autonomisation qui élargit les marges de manœuvre des établissements, et participe au développement d'un quasi-marché scolaire. Il en résulte que l'espace des réformes scolaires est désormais quadrillé d'une multiplication d'intérêts contradictoires et qu'on assiste « dans certains cas à une grande opacification du processus de fabrique des politiques d'éducation qui rend d'autant plus complexe l'appréciation de ses effets » (Pons, 2024, p. 101).

Dans le secteur scolaire, le contraste entre cette rémanence du modèle de communauté de politique publique et l'expression d'un discours réformiste volontariste explique en grande partie selon nous que les études sociologiques des réformes se concentrent sur les difficultés et les impasses de la mise en œuvre. Interprétations des orientations officielles, traductions locales, bricolages – ces manifestations de « l'épreuve de la mise en œuvre » recouvrent de fait trois séries de tensions que l'analyse distingue alors qu'en situation, elles apparaissent souvent intriquées. On peut d'abord mettre en évidence une tension de type pragmatique : l'appropriation de la prescription doit faire avant tout avec des routines professionnelles qu'elle perturbe et désorganise dans un premier temps. C'est par exemple le cas pour les chef-fes d'établissement chargé-es de se saisir d'outils d'évaluation qui concernent à la fois l'organisation de leur offre de formation (Buisson-Fenet & Pons, 2019), et l'efficacité de leurs équipes enseignantes (Buisson-Fenet & Pons, 2017). Une tension de type cognitif renverra à la disjonction en valeur entre les principes (ou les modalités d'application des principes) que promeut la réforme, et ceux que partage une partie de la communauté professionnelle. Loin d'être en quelque sorte « liquidée » par une opposition frontale, la mise en œuvre peut alors être amoindrie par des formes de résistances silencieuses et de freinages, comme le décrit Llobet (2012) dans son analyse de la réforme de l'éducation prioritaire qui débouche sur la mise en place du dispositif Ambition-réussite en 2006. Une troisième tension s'alimente de la projection des effets de la mise en œuvre, comme y insistent les études qui intègrent la réception dans la conception de l'action publique : anticiper l'appropriation d'une réforme scolaire peut modaliser sa mise en œuvre, au point que la recherche de l'acceptabilité sociale vient euphémiser en retour la prescription et en minimiser la portée initiale. Douniès (2020) analyse ainsi la « double vérité de la mise en œuvre » de la réforme de l'enseignement moral et civique, qui accommode les textes initiaux de manière à ce que leur transposition facilite l'enrôlement des enseignant-es, quitte à ce que ces instructions soient au final largement détournées de leurs principes initiaux.

En insistant sur les disjonctions par défaut entre la conception et l'application, ces travaux négligent ainsi les cas – certes sans doute moins nombreux - de distorsion par excès, pour lesquels les résultats de la mise en œuvre dépassent les attentes des réformateurs/trices. À

l'instar de la labellisation « éducation prioritaire » dans les années 1990 (Robert, 2009), la demande de compensation des besoins des élèves en situation de handicap par l'aide humaine individuelle illustre aujourd'hui une forme de débordement – quantitatif ou qualitatif – du prescrit par le réalisé. Car les courbes sont ici éloquentes : alors que l'aide humaine concernait initialement 20 % des élèves en situation de handicap, elle couvre aujourd'hui 88 % de ce public scolaire. Diligentée en 2017 à la fois par l'Inspection générale des affaires sociales, celle de l'Éducation nationale et celle de l'Administration de l'éducation nationale et de la recherche, une mission d'évaluation fait l'hypothèse de trois facteurs explicatifs. D'abord, la définition du handicap s'est élargie, et concerne des besoins particuliers dont le diagnostic médical est parfois difficile à poser. Par ailleurs, la demande des familles pour une scolarisation ordinaire est d'autant plus puissante que le nombre de places dans le secteur médico-social est gelé, et que la scolarisation de ces élèves s'allonge. Enfin, la loi du 11 février 2005 a modifié la composition des Commissions des droits et de l'autonomie au profit des associations qui défendent l'importance de l'aide humaine dans les types de compensation, tandis qu'en cherchant à obtenir davantage de ressources face à la gestion de situations difficiles qui relevaient jusqu'alors de l'enseignement spécialisé, l'équipe pédagogique qui se prononce en amont sur la nature des difficultés scolaires joue aussi un rôle de « prescripteur caché » de cet accompagnement (Mochel, *et al.*, 2018). Mises bout à bout, l'ensemble de ces réponses institutionnelles convergent pour expliquer qu'à cette heure, le nombre d'AESH dépasse celui des enseignant-es agrégé-es.

## **2. COMMENT MAÎTRISER LE SUCCÈS DE « L'AIDE HUMAINE INDIVIDUELLE COMPENSATOIRE » POUR LES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP ?**

Alors même que la croissance du nombre d'AESH dépasse celle du nombre d'élèves en situation de handicap, le décalage entre les dotations d'AESH en équivalent temps plein et les effectifs d'élèves notifié-es pour aide humaine subsiste ; il nourrit à chaque rentrée le marronnier médiatique de la pénurie d'AESH, et à la rentrée 2019, il explique 63 % des saisines des cellules d'accueil et d'écoute départementales (CNSEI, 2019). Cet effet de tonneau des Danaïdes, qui n'en finit pas de fuir au fur et à mesure qu'on le remplit sans parvenir à éteindre la soif des buveur-es, occasionne depuis 2011 une réflexion sur les modalités de contrôle des ressources. Avec la mise en place des Unités localisées d'inclusion scolaire (Ulis) au lycée à partir de 1995, des AESH-collectives rattachées à ce type de dispositifs intervenaient déjà parallèlement en classe de référence. La proposition de segmenter l'aide humaine en limitant l'accompagnement individuel aux élèves requérant « une attention soutenue et continue » est introduite dans l'article 128 de la loi de finances pour 2012. Par voie de conséquence, l'aide mutualisée qui bouleverse le schéma traditionnel « un élève-une AESH » est notifiée de plus en plus fréquemment à partir de 2014 (CNSA, 2019). Organisée par la Direction départementale de l'Éducation nationale et non au niveau des établissements, répartie à l'échelon du département entre plusieurs élèves sur prescription des Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées

(CDAPH), elle fait augmenter le nombre d'élèves accompagné-es par AESH<sup>3</sup>. Par ailleurs on peut aussi jouer sur le volume et la répartition des services plutôt que sur le type d'intervention, en tentant de réduire la dispersion des temps partiels contraints, puisque seules 2 % des AESH travaillent à temps complet (DEPP, 2017). Aussi, lors de l'enquête, nos interlocuteurs/trices nous font-elles/ils part d'expérimentations localisées visant à rationaliser l'emploi de ce personnel de plus en plus volumineux : par exemple l'académie de Grenoble expérimente à la rentrée 2017 la dotation systématique des établissements d'une brigade d'AESH-mutualisées en fonction du nombre d'élèves notifié-es l'année précédente, ajoutant des AESH-individuelles pour les cas les plus lourds, notifiés de plus de 15 heures d'aide humaine hebdomadaire ; de son côté, l'académie d'Aix-Marseille installe des Pôles accompagnement et accessibilité pédagogique coordonnées (PAAC) en mutualisant les heures des établissements scolaires qui distinguent leurs « ressources de compensation » de leurs « ressources d'accessibilité ».

Un an après son arrivée à la tête du Ministère de l'éducation nationale et la promesse d'une « école réellement inclusive » d'ici 2022, Jean-Michel Blanquer envisage un compromis entre une logique de création illimitée de postes AESH que portent nombre d'associations, et une logique de services modulaires définis au plus proche de l'évolution des besoins de l'élève dans son parcours de scolarisation, à laquelle les chef-fes d'établissement s'annoncent sensibles. Remis en juin 2018, le rapport des trois Inspections générales recommande dans sa fiche-action n°4 un « pôle-établissement(s) » permettant « une gestion réactive et adapté des AESH en fonction des besoins de l'élève et de son suivi » (p.91), pilotée au niveau d'un établissement de référence. Les Pôles inclusifs d'accompagnement localisé, dispositifs de rationalisation de l'accompagnement éducatif et scolaire des élèves handicapé-es, sont lancés le 2 août 2018 par un courrier du ministre aux recteurs/trices, qui demande de les expérimenter sur 10 à 20 établissements par académie, en organisant les services des AESH avec les MDPH et les familles. Un bilan est prévu pour mai 2019 et une généralisation progressive à la rentrée de septembre de la même année, après concertation auprès du Conseil national consultatif des personnes handicapées. L'outil d'auto-évaluation Qualinclus est conseillé aux établissements engagés dans l'expérimentation, et le ministre appelle au développement de formations pour tous/tes les acteurs/trices (enseignant-es, AESH, PsyEN, cadres), et même avec les partenaires (collectivités territoriales, secteur médico-social). Les réunions de pôle sont encouragées pour définir les ajustements.

Deux cadrages principaux définissent ainsi le principe du dispositif. Le premier concerne l'inscription systémique des dispositifs de compensation des besoins dans l'école ordinaire : il s'agit d'inscrire l'inclusion dans le projet de l'école ou de l'établissement-tête de PIAL, afin que l'inclusion « ne reste pas l'affaire de quelques individus, mais qu'il devienne un engagement de la communauté éducative comme telle et donc s'inscrive dans la durée »<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Le document *Repères et références statistiques* édité annuellement par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) permet de lire qu'en 2015, le nombre moyen d'élèves accompagné-es par AESH était de 1,41 - il s'élève à 1,84 à la rentrée 2022.

<sup>4</sup> Site de l'association *Ecole et handicap*, consulté le 29 juin 2023

Le second cadrage consiste à articuler les moyens d'accompagnement dans une organisation plus globale des aides éducatives, pédagogiques et thérapeutiques, et à consolider ainsi les partenariats engagés avec les Agences régionales de santé, notamment sur le dossier partagé des Unités d'enseignement externalisées des établissements sanitaires et médico-sociaux. Créés dans chaque département, les PIAL entrent ainsi dans le Code de l'éducation à l'article 25 de la loi n°2019-791 du 26 juillet 2019.

### **3. LES PIAL : DU RESPECT DE « L'ESPRIT DE LA LETTRE » AU « REPLI GESTIONNAIRE »**

Généralisé à la rentrée 2022, le déploiement des PIAL s'inscrit d'emblée dans un agenda peu stabilisé, et nos observations montrent à cet égard qu'il pose localement un problème de synchronisation de l'action publique. En chantier au Parlement, la Loi pour une école de la confiance ne laisse guère le temps d'une évaluation fine des expérimentations menées sur l'année scolaire 2018, ou plutôt n'autorise pas à afficher au grand jour l'hétérogénéité de cette première mise en œuvre. Les PIAL initiaux de la rentrée 2018 sont en effet lancés alors que les AESH sont déjà affectées, et leurs périodes de formation, programmées. Les territoires les plus réactifs sont les petits départements comme l'Ain, à la tête desquels les Directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (IA-DASEN) entretiennent une relation de proximité avec leurs inspecteurs de circonscriptions :

Ici on a très vite déployé le dispositif sous forme d'expérimentation, et on est très vite passé de l'expérimentation à la généralisation, au niveau du département, s'entend. Faut dire que l'IA-DASEN est très volontariste sur la continuité de l'accompagnement, entre l'école primaire et le collège en particulier. Puis la MDPH de l'Ain ne notifie pas à tout va, donc on a vraiment besoin d'optimiser les services des AESH en poste. Ce qui le facilite c'est la taille des collèges, ils ne sont pas volumineux donc on n'a pas une concentration d'AESH à gérer comme si c'était un personnel en soi. En revanche les établissements sont souvent assez éloignés les uns des autres parce que le département est rural avec une population scolaire dispersée sur le territoire, donc on peut difficilement demander aux AESH d'être à cheval sur deux établissements...ou alors il faut s'attendre à gérer les arrêts-maladie ! (IEN-ASH, DSDEN de l'Ain)

Dans les départements plus importants comme le Rhône, qui souvent concentrent les élèves en situation de handicap au sein d'une académie, la mise en œuvre s'inscrit dans un processus à la fois vertical et peu formalisé, et ses implications organisationnelles bouleversent rapidement l'activité de l'encadrement pédagogique :

Donc voilà, c'est arrivé comme si vous voulez comme un petit dossier, comme une expérimentation de quelque chose et ça s'est très rapidement transformé en un dispositif très lourd dans, à partir duquel y'avait un nombre très, très important d'interlocuteurs qui allait impacter également nos partenaires, qui allait impacter notre communication extérieure donc c'était assez surprenant. (IEN-ASH, DSDEN du Rhône)

Cette première séquence semble vouloir inscrire les PIAL dans une régulation de type participatif : d'une part sont ouvertes des cellules d'accueil et d'écoute départementales destinées à répondre aux questions des parents ; d'autre part la plateforme Cap-École inclusive met des ressources pédagogiques à la disposition des enseignant-es, et leur fournit aussi des contacts avec des pair-es expérimenté-es qui les accompagnent dans la mise en place d'adaptations et d'aménagements didactiques. Mais la publication d'un *vade-mecum* sur l'organisation des PIAL à la rentrée 2019 fait fi des promesses de concertation auprès du Comité national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), et renvoie les acteurs/trices vers un registre de coordination clairement bureaucratique. S'il est en effet souligné dès la page 2 que « la plus grande souplesse est de mise pour définir l'organisation la plus adaptée et garantir l'atteinte des objectifs au plan académique », le texte énonce une longue série de prescriptions concernant les modalités de la division du travail d'organisation entre pilote de PIAL (qui évalue la qualité du service), coordonnateur de PIAL (qui agence les emplois du temps des AESH), et gestionnaires du service dédié à l'école inclusive (SEI) qui anticipe les besoins en AESH, gère leurs affectations et les actions de formation qui leur sont destinées. Nos observations montrent que sur le terrain, le pilote est un-e chef-fe d'établissement ou un-e inspecteur/trice de circonscription, le coordonnateur un directeur de Segpa ou un directeur d'école. Les coordonnateurs/trices de dispositifs Ulis, déjà engagé-es dans leur établissement à l'égard des AESH, sont en revanche tenu-es à l'écart de ces nouvelles missions. Ainsi, les rôles stratégiques de pilote et coordonnateur/trice de PIAL doublent l'activité professionnelle cardinale le plus souvent sans décharge de service, mais avec la possibilité de percevoir des indemnités de mission pédagogique.

Surtout, alors que le PIAL est initialement pensé comme une réforme systémique, relevant d'une politique institutionnelle (Knoepfel, *et al.*, 2015), c'est-à-dire visant « à faire évoluer les rapports sociaux entre les acteurs, les modalités d'encadrement juridique ou institutionnel de leur action ou encore les formes de contrôle ou d'évaluation exercées sur eux » (Pons, 2024, p. 44) – en pratique il est avant tout décliné sur le volet de la gestion du personnel AESH. Il permet en effet en premier lieu de rendre visibles l'émiettement et la dispersion des services AESH – un nombre d'heures notifiées tout au long de l'année par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées lorsqu'il s'agit d'accompagnement individualisé, mais laissé à l'appréciation des services de l'Éducation nationale lorsque l'aide est mutualisée :

Avec le PIAL on va savoir enfin qui travaille dans nos écoles parce que les AESH, on a du mal à savoir quels enfants elles ont en notification, combien d'heures, dans quelles écoles elles sont, quels sont leurs emplois du temps... Il manque beaucoup d'infos. [...] Il y a des contrats aidés, des AESH en CDD, en CDI [...] On a très peu d'infos là-dessus [...] Nous, il faut vraiment qu'on aille à la pêche aux infos auprès des directeurs. (Directeur de Segpa, coordonnateur PIAL dans le Rhône)

Dans les établissements, donc, il faut être à la recherche de la personne la mieux placée pour nous renseigner sur les élèves en situation de handicap [...] Là on découvre, ça peut être un coordonnateur Ulis, ça peut être une infirmière, ça peut être un principal adjoint.

[...] Là, on voit l'autonomie d'un établissement et comment ça s'organise différemment d'un établissement à un autre. (Principal de collège, pilote de PIAL dans le Rhône)

Dès cette phase d'état des lieux et des temps, la construction des tableaux Excel fait question, comme l'illustre ci-dessous une réunion des chefs d'établissement diligentée par l'IA-DASEN de l'Ain.

30 septembre, collège de Saint Bourgueil : 25 chef-fes d'établissement sont présent-es, à la demande de l'IA-DASEN de l'Ain et de sa conseillère technique-ASH.

IA-DASEN : « Il s'agit de quitter cet état d'esprit un peu ancien, l'accompagnant d'un élève n'est pas la propriété de l'élève, ni de sa famille mais appartient désormais à un pôle. L'AESH individuelle accompagne, mais ne doit pas être en « relation exclusive ». Le PIAL a comme objectif d'identifier sur un territoire les ressources d'accompagnement dont nous disposons, individualisé ou mutualisé. Souvent le temps disponible d'une AESH est supérieur à celui de la notification ; il restera payé bien sûr, mais l'établissement doit pouvoir en disposer pour le fonctionnement plus large de l'inclusion scolaire, y compris dans l'accueil d'un élève en attente d'Ulis. Désormais il faut que l'AESH attende l'élève, et pas l'inverse ». (brouhaha)

IEN-ASH : « ...donc la première tâche c'est de remplir le tableau Excel que je vous propose pour recenser précisément les ressources dont vous disposez en heures d'aide humaine dans leurs différentes modalités, sur ce Powerpoint vous voyez qu'on peut faire un choix plus ou moins pertinent et ça me paraît très important de décider ensemble : est-ce qu'on renseigne ces heures à partir du parcours de l'élève, ce qui facilitera la comptabilité lors de la transition école-collège ? A partir du service réel de chaque AESH dans le pôle ? Ou à partir des heures de service de l'ensemble des AESH de chaque école ou chaque établissement du pôle ? ».

Au-delà de cette tâche de recension qui doit être constamment réactualisée, deux préoccupations émaillent l'ensemble des entretiens auprès des pilotes et coordonnateurs/trices interrogé-es. La première est celle de la répartition des services d'AESH dont le volant d'heures doit être pleinement exploité, quitte à augmenter le nombre d'élèves accompagnés :

Si le nombre d'élèves en situation de handicap augmente et qu'il y a besoin d'accompagnement et que l'enveloppe ne bouge pas, il va bien falloir trouver un levier très simple : c'est de mettre plusieurs élèves dans la même classe et pas les dispatcher sur quatre classes si on peut le faire dans deux (...) à supposer que la problématique soit la même et que nous sommes bien dans la mutualisation et non pas dans l'aide individualisée (...). Mon but est de préparer chaque chef d'établissement à la composition des classes de l'année prochaine. (Directeur de Segpa, coordonnateur PIAL dans le Rhône)

Dans les pôles concentrant moins d'élèves en situation de handicap, regroupant des écoles distantes les unes des autres, cette couverture des services AESH peut contraindre les accompagnantes à devoir circuler entre deux voire trois établissements : « Disons que si on avait un PIAL à la campagne, bah là, on parle plus d'un quart d'heure, donc comment faire ? Quel temps on attribue pour telle distance pour que ça reste positif pour tout le monde ? » (IEN-ASH, DSDEN du Rhône).



La seconde préoccupation concerne la construction des emplois du temps des AESH, en coordination avec ceux des enseignant-es, et par ailleurs compliquée par l'injonction à un accompagnement plus flexible :

Le fait que les accompagnements soient connus au fur et à mesure des semaines au mois de septembre et, si l'on prend Clémenceau qui est à peu près 40 % du PIAL (...), on parle quand même de neuf personnes et que si on demandait au principal adjoint de changer cinq, six fois l'emploi du temps d'une équipe pédagogique d'un collège pendant le mois de septembre, je suis pas sûr que ça ferait beaucoup d'heureux parmi les professeurs, parmi les parents, parmi les élèves et donc là comme c'est incontournable que les informations arrivent au compte-gouttes pendant tout ce mois de septembre et octobre eh bien ces emplois du temps doivent changer. Et là, on n'a de nouveau rien d'écrit, il faut bien que quelqu'un les fasse. (Directrice de Segpa, coordonnatrice PIAL dans l'Ain)

Nouveau fer de lance d'une territorialisation de l'action publique éducative sur le dossier de plus en plus étoffé de l'accompagnement des élèves en situation de handicap, le PIAL oriente ainsi la mise en œuvre vers une série d'opérations que les acteurs/trices ont déjà l'habitude de réaliser, et qui impliquent essentiellement une révision de l'organisation des services des AESH. Ce « repli gestionnaire » (Laforgue, 2005) en contexte d'information imparfaite et de cadrage incertain des arbitrages, oriente à son tour les critiques dont le dispositif fait l'objet depuis 2020, mais aussi les stratégies que mobilise l'encadrement intermédiaire pour pouvoir satisfaire les exigences d'une régulation pédagogique de la réforme.

#### **4. D'UNE MISE EN ŒUVRE DISCRÉTIONNAIRE AU RENOUVELLEMENT DE LA CAPACITÉ D'ACTION ADMINISTRATIVE**

L'implémentation des PIAL produit donc une forme de verrouillage gestionnaire marqué de nombreuses incertitudes : comment définir le périmètre légitime du dispositif, en croisant à la fois les effectifs d'élèves notifié-es, le regroupement d'écoles autour d'un établissement porteur, l'empan géographique permettant d'éviter le risque d'une mobilité contraignante de l'aide humaine, l'articulation du premier et second degré ? Comment convenir d'une quotité horaire minimale pour les AESH mutualisées ? Quel-les professionnel-les de l'école sont les plus légitimes pour faire figure de pilote ou de coordonnateur/trice, et comment les enrôler dans des conditions matérielles satisfaisantes ? Ces dilemmes laissent une plus grande place aux acteurs/trices de la mise en œuvre que la diffusion du *vade-mecum* le donne à croire, ce qui a pour effet d'initier des pratiques très variables : par exemple, « dans la Loire on a un seul pilote, dans le Rhône le choix a été fait du copilotage avec les IEN de circonscription d'office co-pilotes des PIAL de leurs territoires » (Conseillère technique ASH).

Comme l'ont amplement montré les travaux de sociologie des organisations sur les administrations de l'État social, c'est dans le flou des instructions que s'aménagent des marges de manœuvre pour interpréter le droit. Cette casuistique bureaucratique (Dubois,

2010) inspire plus généralement chez les cadres intermédiaires deux stratégies possibles. La première consiste à définir des conventions complémentaires facilitant l'application seconde des règles : le « renforcement bureaucratique » permet alors de recadrer le travail jugé trop incertain (Weller, 2003) et l'on produit ainsi des exceptions qui confirment la règle, au sens où elles renforcent son opérationnalité et sa légitimité dans les cas standards. Dans notre cas d'espèce, cela consiste par exemple à associer une gestion du personnel AESH à un type de trouble, alors même que la compensation est définie en fonction du besoin éducatif :

Vous allez avoir un élève avec des troubles autistiques, par exemple, qui va avoir beaucoup de mal à s'adapter à des nouvelles personnes. Alors moi pour ces cas difficiles j'ai décidé de traiter les services des AESH mutualisées comme ceux des AESH individualisées : je leur donne un maximum de quotités horaires et je les bloque sur l'élève, avec reconduction tacite chaque fois qu'il sera re-notifié. (Principal de collège, pilote de PIAL dans le Rhône)

Une autre stratégie pour gérer les contradictions de la mise en œuvre consiste à se contenter du simple habillage de pratiques déjà installées, avec l'idée que le principe de proximité doit guider l'action des agents. Sur notre terrain, cette stratégie est celle qu'ont choisie les inspecteurs/trices face au fonctionnement endogène de certains collèges lyonnais, en particulier ceux qui, classés en REP+, ont eu à intégrer un nombre important d'AESH affectées au dispositif Ulis, à la classe Segpa, aux Unités pédagogiques pour élèves allophones arrivant-es (UPE2A)... que l'Inspection académique tend à regrouper sur ce type d'établissement : « Eux au collège ils gèrent les AESH, ils ont leur équipe d'AESH qu'ils gèrent eux-mêmes au collège c'est pour ça qu'eux, le PIAL c'est une strate qui à mon sens pour le collège ne sert à rien » (IEN-ASH, DSDEN du Rhône).

Par-delà la polarité entre une capacité interprétative gage de souplesse et d'adaptabilité aux réalités du terrain et un arbitraire bureaucratique contraire à l'égalité de traitement des usagers, ces deux stratégies antagonistes illustrent combien le PIAL est non seulement opérateur d'une intégration des AESH dans l'ordinaire de la gestion des personnels contractuels de l'Éducation nationale, mais aussi analyseur des renouvellements du travail administratif qu'occasionne la prise en charge d'un public scolaire singulier.

Ce dispositif donne en particulier l'occasion de s'interroger sur les limites d'une régulation professionnelle adéquationniste, qui viserait à optimiser le service des AESH sans davantage se soucier de la qualité et de la continuité de l'accompagnement. Sur le terrain, certain-es acteurs/trices s'emparent de son développement pour promouvoir des évolutions structurelles de l'organisation de l'école inclusive, et font ainsi écho aux préconisations du rapport conjoint de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche et de l'Inspection des finances déposé en avril 2022, qui souligne la nécessité d'un changement de posture. Un directeur de Segpa qui s'est porté pilote fait ainsi remarquer que la mutualisation des services AESH devrait modifier le rôle des enseignant-es :

C'est pas normal que ce soit l'AESH qui adapte le cours, ça fait pas partie de ses compétences, pas partie des attendus et pourtant dans la réalité c'est ce qui se fait donc une fois qu'on aura mis en place tout ça que tout ça sera un peu stabilisé, va falloir que le PIAL accompagne aussi au changement les enseignants qui pourront plus se défausser. (Directeur de Segpa, coordonnateur PIAL dans le Rhône)

Une principale de collège privé souligne que le PIAL est un levier de professionnalisation pour les AESH, et permet de penser le travail collectif dans le cadre d'une école accessible :

Pour moi ça renforce les contraintes du travail collectif d'un établissement parce que ça rajoute une catégorie de personnel qui autrefois était purement exécutive, sur un statut extrêmement précaire et qui pouvait partir du jour au lendemain, maintenant elles font partie de l'équipe éducative et donc on est obligé de composer avec elles. (Principale de collège privé, pilote de PIAL dans l'Ain)

Un autre insiste sur la mise en synergie des enseignant-es du PIAL avec le personnel médico-social :

L'intérêt qu'on a, et c'est là où le pôle Ressources de l'Agence régionale de santé (ARS) peut se coordonner avec les PIAL c'est quand on construit un parcours vraiment, voilà, on a des élèves, des situations hyper compliquées, c'est déjà éviter des emplois du temps qui sont complètement incohérents parce qu'ils sont pas réfléchis en concertation. (Principal de collège, pilote de PIAL dans le Rhône)

Opérateur d'une gestion plus optimale de l'aide humaine compensatoire, le PIAL apparaît ici dans sa fonction complémentaire d'analyseur, c'est-à-dire comme un observatoire à partir duquel peuvent se lire plusieurs transformations majeures du champ de l'enseignement scolaire. Positionné-es fonctionnellement dans la gouvernance départementale du dispositif, certain-es inspecteurs/trices y discernent ainsi les modalités d'un glissement dans la répartition des interventions, voire des attributions et donc des pouvoirs. À leurs yeux, le PIAL traduit une forme de transfert du travail d'organisation des ressources humaines non-enseignantes, qui passerait de l'échelon académique à l'échelon d'un établissement tête-de-pont de l'autonomie locale des acteurs/trices des services scolaires :

Je vais dire une chose que peut-être beaucoup de gens pensent, mais ne le disent pas, c'est pour moi du coup un vrai transfert de compétences et de services du niveau central vers le niveau local. (...) il peut pas y avoir une gestion administrative qui soit à la fois centralisée au niveau académique et à la fois localisée dans les établissements, à un moment faut faire un choix et le choix dans le département du Rhône en tout cas est clairement de déléguer au niveau local. (IEN-ASH, DSDEN du Rhône)

Il peut aussi être l'indice d'un renversement en cours du rapport d'autorité au sein du « département providence »<sup>5</sup>, au bénéfice des services déconcentrés de l'Éducation nationale : située initialement dans le champ des attributions du Groupement d'intérêt public qu'est la Maison départementale des personnes handicapées, l'action socio-éducative doit à nouveau faire avec la Direction des services départementaux de l'Éducation nationale sur le volet des compensations proposées aux élèves en situation de handicap – un dossier sur lequel la DSDEN n'était jusque-là que délégataire des décisions de la Commission de la MDPH. Comme le commente une cheffe d'établissement :

C'est bien beau de notifier à tout-va en CDAPH, sans se préoccuper des difficultés que l'Éducation nationale va avoir à trouver et surtout stabiliser l'aide humaine. Si le PIAL ça peut aussi nous aider à reprendre la main sur des décisions à l'emporte-pièce... (Proviseure de lycée professionnel, pilote de PIAL dans l'Ain)

Dans les deux cas, l'enjeu de la mise en œuvre est alors moins celui du découplage entre les objectifs de la réforme et ses traductions dans l'action que l'encadrement intermédiaire aurait à aménager, que celui du maintien de la capacité politique d'une administration par-delà la division des rôles institutionnels : le PIAL est aussi un moyen pour l'État éducateur déconcentré de retrouver une autonomie dans la mise en œuvre des compensations, à défaut de pouvoir à nouveau capter le processus décisionnel de leur définition.

## CONCLUSION

Face à la « demande infinie » d'aide humaine qui illustre le succès des politiques éducatives en faveur des élèves en situation de handicap en même temps qu'elle en montre certaines limites, la mise en œuvre des Pôles localisés d'inclusion scolaire depuis janvier 2019 produit une réponse en articulant l'indécision instrumentale (le PIAL est ce que pilotes et coordonnateurs/trices en font) et la rigidité institutionnelle (la gestion des personnels contractuels est calquée sur celle des personnels statutaires). En cela, elle ne constitue pas un exemple original de réforme scolaire, mais illustre une fois de plus que dans le processus toujours en cours de « décommunautarisation » des politiques éducatives (Pons, 2024), les innovations organisationnelles continuent à se frotter à « l'épaisseur institutionnelle incarnée dans des modes de pensée, des manières de faire et des routines » (Bezes & Le Lidec, 2010, p. 85).

Notre étude montre que la mise en œuvre du PIAL ne se résume pourtant pas à la réduction du dossier de l'aide humaine à l'administration des services des AESH, qui finirait par imposer une lecture étroitement gestionnaire de l'inclusion scolaire. La réflexivité des acteurs/trices interrogé-es révèle a contrario que loin du cadrage dépolitisant à l'œuvre dans les

---

<sup>5</sup> L'expression désigne la montée en charge de l'échelon départemental à partir des premières lois de décentralisation des années 1980, en particulier le transfert des politiques sociales aux conseils généraux (Blanchard, 2004). D'autres jeux d'échelle (intercommunalités, renouvellement de l'échelon régional) battent aujourd'hui ce constat en brèche (Lafore, 2013).

rhétoriques réformistes (Robert, 2021), la pénurie paradoxale d'AESH est l'occasion d'une représentation extensive du handicap à l'école comme problème public (Neveu, 2015), qui permet de prendre position sur l'empan et les limites de l'école inclusive comme idéal institutionnel.

Une analyse plus approfondie de la mise en œuvre des PIAL, de leurs critiques et de leur transformation actuelle en Pôles d'appui à la scolarité (PAS) pourrait remettre en cause l'hypothèse de la capacité proprement politique du dispositif à constituer une norme coordinatrice, obligeant différent-es acteurs/trices à s'entendre, par-delà la diversité de leurs identités de métiers et de leurs territoires d'intervention, sur les modalités organisationnelles et professionnelles de l'accompagnement à l'autonomie des élèves en situation de handicap. Elle permettrait aussi de tester si l'on a affaire à une nouvelle étape dans la « politique d'organisation » (Bezes & Le Lidec, 2016) du gouvernement scolaire du handicap, au travers de l'imposition douce d'une désectorisation de la prise en charge des élèves concerné-es, ou au contraire de la réaffirmation des services déconcentrés de l'État dans cette prise en charge.

## RÉFÉRENCES

- Bezes, P., & Le Lidec, P. (2010). Ce que les réformes font aux institutions. In J. Lagroye, & M. Offerlé (Eds.), *Sociologie de l'institution* (pp. 75-101). Paris : Belin.
- Bezes, P., & Le Lidec, P. (2016). Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique. *Revue française de science politique*, 66(3-4), 407-433. <https://doi.org/10.3917/rfsp.663.0407>
- Blanchard, N. (2004). *L'avènement du département providence*. Rennes : Éditions de l'École nationale de la santé publique.
- Buisson-Fenet, H. (2019). *Piloter les lycées. Le tournant modernisateur des années 1990 dans l'Education nationale*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
- Buisson-Fenet, H., & Pons, X. (2017). Un « sujet qui fâche ». L'évaluation des enseignants en France, entre défense statutaire, injonction au professionnalisme et autonomie professionnelle. *Revista de la Asociacion de Sociologia de la Educacion*, 10(3), 381-392. <https://doi.org/10.7203/RASE.10.3.9915>
- Buisson-Fenet, H., & Pons, X. (2019). Responsable, mais pas redevable ? Gouvernance par les résultats et relations « d'accountability » dans les établissements scolaires en France. *Éducation et Sociétés*, 43(1), 41-56. <https://doi.org/10.3917/es.043.0041>
- Comité National de Suivi de l'École Inclusive (2019). *Note d'information sur les cellules d'écoute Aide Handicap École*. Paris : CNSEI.
- Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie. (2019). *Les chiffres clés de l'aide à l'autonomie*. Paris : CNSA.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil.

- Direction de l'évaluation, du pilotage et de la prospective (DEPP) (2017). *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*. Paris : Ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur et de la recherche.
- Direction de l'évaluation, du pilotage et de la prospective (DEPP) (2023). *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*. Paris : Ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur et de la recherche.
- Douniès, T. (2020). La double vérité de la mise en œuvre. Jeu entre le dire et le faire dans l'application de la réforme de l'enseignement moral et civique. *Gouvernement et action publique*, 9(2), 41-64. <https://doi.org/10.3917/gap.202.0041>
- Draelants, H., & Revaz, S. (2022). *L'évidence des faits. La politique des preuves en éducation*. Paris : Presses universitaires de France.
- Dubois, V. (2010). Politiques au guichet, politique du guichet. In O. Borraz (Ed.), *Politiques publiques : Changer la société* (vol.2, pp. 265-286). Paris : Presses de Sciences Po.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Savard, J-F. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques. France, Suisse, Canada*. Québec : Presses de l'Université de Québec.
- Lafore, R. (2013). Où en est-on du « département-providence ? ». *Informations sociales*, 179, 12-27. <https://doi.org/10.3917/inso.179.0012>
- Laforge, D. (2005). *La ségrégation scolaire : l'État face à ses contradictions*. Paris : L'Harmattan.
- Llobet, A. (2012). La neutralisation de la réforme de l'éducation prioritaire. Un collège face au dispositif « ambition-réussite ». *Gouvernement et action publique*, 3(1), 77-99. <https://doi.org/10.3917/gap.123.0077>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as mythe and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. <http://www.jstor.org/stable/2778293>
- Mochel, F., Naves, P., Tenne, Y., Moreau-Fauvarque, C., Rolland, & M., Raynal, J-F. (2018). *Évaluation de l'aide humaine pour les élèves en situation de handicap*. Paris : Ministère des solidarités et de la santé, Ministère de l'Education nationale, Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.
- Muller, P. (2019). Secteur. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 569-576). Paris : Presses de Sciences Po.
- Neveu, E. (2015). *Sociologie politique des problèmes publics*. Paris : Armand Colin. <https://doi.org/10.3917/arco.neve.2015.01>
- Pons, X. (2024). *La fabrique des politiques d'éducation. La rapidité sans la qualité ?* Paris : Presses universitaires de France.
- Robert, B. (2009). *Les politiques d'éducation prioritaire. Les défis de la réforme*. Paris : Presses Universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.berna.2009.01>
- Robert, C. (Ed.). (2021). *Confiner la démocratie. Les dépolitisations de l'action publique*. Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.

- Van Zanten, A. (2021). *Les politiques d'éducation*. Paris : Presses universitaires de France.
- Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as loosely Coupled Systems. *Administrative Sciences Quarterly*, 21, 1-19. <https://www.jstor.org/stable/2391875>
- Weller, J-M. (2003). Le travail administratif, le droit et le principe de proximité. *L'Année sociologique*, 53, 431-458. <https://doi.org/10.3917/anso.032.0431>

# School principals as key actors in the implementation of educational policies: perspectives from the Integral Education Program (PEI) in São Paulo State, Brazil

Júlia Carolina Campos Cardoso, *Université de Genève* 

Georges Felouzis, *Université de Genève* 

DOI : [10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1750](https://doi.org/10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1750)

## Abstract

The article analyzes the role of school principals in implementing the Integral Education Program (PEI) in São Paulo (Brazil). The primary assumption was that school principals have a fundamental role in implementing educational policies locally, as they are positioned as mediators of the interests of the public education system and the community where they work. Interviews and on-site observations were carried out in four PEI schools in the State of São Paulo. We analyzed the role of school principals in the adherence process of teachers, students, and families to the program. The data demonstrated that school principals' strong adherence to the policy was decisive for its implementation locally. The principals led the other school actors to vote in favor of the program, acting as sense-makers.

**Keywords:** Brazil, educational policy implementation, school leadership, school principals, sensemaking

## Résumé

L'article analyse le rôle des cheffes d'établissement dans la mise en œuvre du Programme d'Éducation Intégrale (PEI) à São Paulo (Brésil). Nous partons de l'hypothèse que les cheffes d'établissement jouent un rôle fondamental dans la mise en œuvre des politiques éducatives au niveau local, en raison de leur position en tant que médiatrices entre les impératifs du système éducatif d'une part et les acteurs/trices de l'école de l'autre. Des entretiens et des observations *in situ* ont été réalisés dans quatre écoles PEI de l'État de São Paulo. Nous avons analysé le rôle des quatre cheffes d'établissement dans le processus d'adhésion des enseignant-es, des élèves et des familles au programme. Les résultats montrent que la forte adhésion des cheffes d'établissement à la politique a été décisive pour sa mise en œuvre sur le plan local. Les directrices ont mobilisé les autres acteurs/trices scolaires pour adhérer au programme, agissant en tant que productrices de sens.

**Mots-clés :** Brésil, chef-fes d'établissement, leadership en éducation, mise en œuvre des politiques éducatives, production de sens



## INTRODUCTION

Dealing with the question of how educational policies are implemented requires an in-depth study of the dynamics of educational institutions and the strategies of the players who operate within them on a day-to-day basis. Some of these actors have a “front-line” position, to use Michael Lipsky’s (1980) expression, in the sense that they are in direct contact with school users, notably students and their parents. In this case, it’s mainly teachers. Others have a more managerial and organizational role. These include school principals. These actors, whose central role in the implementation of educational policies and reforms has been demonstrated by research (Coburn, 2005; Datnow & Park, 2009; Lessard, *et al.*, 2008), can be described as “intermediaries” in the sense that their role is to build the link between public authorities on the one hand, and the school community for which they are responsible on the other.

If we accept, following Lessard & Carpentier (2015), to consider the implementation of a reform in education as the collective response of an institution to an impulse for change emanating from public action, it becomes central to study how school principals manage - or fail - to contribute to this impulse for change. How do they manage to mobilize teachers around new practices? What strategies do they use to overcome the path dependency inherent in all institutions? How do they limit the effects of loose coupling, which Weick (1976) defined as one of the structuring characteristics of educational institutions? And finally, how do they give meaning to reforms in such a way as to mobilize teachers around new cognitive and normative frameworks?

These questions are not only of scientific interest. They are also of practical interest, as they can inform us about the modes of governance and mobilization of educational communities capable of bringing about change. Thus, by studying the role of school principals in the implementation of the Integral Education Program (PEI), we wish to show how a policy designed to improve the quality of education can only really be effective if the actors manage to give it meaning in the specific context of their action (Felouzis, 2021).

We begin by presenting the international literature on school principals as key actors of change in the context of reform. In the second part, we describe the context of the PEI reform in Brazil and the methodological elements of data production and empirical analysis. In the third part, we produce analyses of the empirical results to describe the different strategies used by school principals to mobilize their school’s educational community around the reform. Finally, the discussion of the results theorizes the strategies of school principals within educational organizations and their role as sense-makers.

## 1. PROBLEM AND RESEARCH QUESTION

At present, school principals are recognized as key actors in educational processes. They are responsible for organizing the school setting, so it is conducive to teaching, learning, and student's development. Their daily choices, decisions, and priorities have the potential to affect thousands of students and families. According to Leithwood, et al. (2017), "Using several different sources of evidence, we have argued over the past 10 years that among the wide array of school conditions influencing students, leadership is second only to classroom instruction [...]" (p. 1).

Among the various reasons why the role of school principals is crucial, we emphasize their strategic position in the educational process. At the same time, they respond to the education system, and act in the context of their schools, occupying a mediating role between these extremes. Therefore, school principals are middle managers (Barrère, 2006; Lima, 2019; Oliveira & Abrucio, 2018), since "[they are] connected to the highest level – in this case, bodies representing the Public Sector (Municipal and State Secretariats of Education) – and, also, the school institution and all the actors that are there – management team, teachers, students, families, and the local community" (Lima, 2019, p. 95, free translation).

This mediation position has even greater implications in the context of neoliberal logic and new public management<sup>1</sup> measures adopted in education systems. In this context, the school principals are accountable for the results of schools, dealing with significant external pressure. As stated by Gather Thurler, et al. (2017),

The association between evaluation and autonomisation tends to bring out new requirements for accountability and quality control, which contribute to constructing more tightly objectified tests in which institutions - and those who run them - can be judged more crudely and harder. These judgments, fair or unfair, can also reflect or overlook the difficulties in the local context. This leads not only to an increase in the responsibilities of the directors but above all to a more complex nature of their roles: their political function (building and defending local arrangements) sometimes comes into conflict with their managerial function (obtaining the best figures at the best cost). (p. 13, free translation)

The objective of this study is to analyze the influence of Brazilian school principals on the local implementation of educational policies, considering their strategic position as mediators. In

---

<sup>1</sup> [1]"The New Public Management (NPM) is a doctrine of reference to orient and configure numerous reforms introduced in public administrations and sectors in North America, Anglo-Saxon countries, and continental Europe. It designates a significant movement aimed at the in-depth reorganization of administrative systems by transferring management methods reserved to private firms and implementing managerial instruments, such as a culture of results, performance measurement, contracting, accountability, and customer approach." (Dema-zière, *et al.*, 2013, p. 6, free translation).

Global South<sup>2</sup> countries, and particularly in Brazil, school principals have not received the same attention from academia and policymakers as other school actors (teachers, students, and families).

Studies indicate that little research on school management focuses on the practices of school principals in Brazil (Oliveira & Vasquez-Menezes, 2018; Simielli, 2022). Lück (2017) states that,

(...) Today, there is a need to consider that the development of knowledge and the training of professionals specialized in educational management, capable of implementing and operating the necessary transformations of education systems and schools, are a priority, as it is a fundamental condition for the essential qualitative leap in Brazilian education. (p. 179, free translation).

For the research purpose, we will benefit from the sociology of public action applied to education, an approach that considers the interaction between actors. According to Hassenteufel (2011), the concept of the state as the center of public policy production gives place to a conception of the collective construction of public action through the interaction of different actors at different levels. In addition, Porto de Oliveira and Hassenteufel (2021) state that “to explain the ‘State in action’, the sociology of public action attaches importance to analytical elements that involve the role of ideas, knowledge, institutions, interests, instruments, individuals, and gender.” (p. 16, free translation).

Thus, it is possible to comprehend the implementation process as a construction mediated by the actors involved, based on how they adhere to the directives, interpret them, and communicate them to others. Mazeaud and Nonjon (2021) state that school principals, as intermediary managers, can apply, mold, and give sense to the system's guidelines according to their understanding, reference, and perspective.

Therefore, school principals are sense-makers (Coburn, 2005): “Principals draw on their own conceptions of what new policy ideas or approaches entail as they make decisions about what to bring in and emphasize, as they discuss approaches with teachers, and as they shape opportunities for teacher learning” (p. 501).

Spillane, et al. (2002) also argued that policy implementation is affected by individual cognition (local agents as sense-makers), situated cognition (situation and context), and the role of representations (ideas). According to the authors,

---

<sup>2</sup> “The phrase ‘Global South’ refers broadly to the regions of Latin America, Asia, Africa, and Oceania. It is one of a family of terms, including ‘Third World’ and ‘Periphery’ that denote regions outside Europe and North America, mostly (though not all) low-income and often politically or culturally marginalized. The use of the phrase Global South marks a shift from a central focus on development or cultural difference toward an emphasis on geopolitical relations of power.” (Dados & Connell, 2012, p.12)

What a policy means for implementing agents is constituted in the interaction of their existing cognitive structures (including knowledge, beliefs, and attitudes), their situation, and the policy signals. How the implementing agents understand the policy's message(s) about local behavior is defined in the interaction of these three dimensions. (p. 388)

The question of sense-making is, however, not independent of the principles of legitimacy used by school principals to construct this sense. Draelants and Revaz (2022) rightly emphasize the importance of this dimension in the construction of sense-making and in the capacity of educational institutions to produce change. In this context, the place given to the “pragmatic legitimacy” of change, that is to say, the fact that a change is legitimate from the professional point of view, is decisive because it largely conditions teachers' support for the current reforms.

The sense-making process can also be analyzed considering the current role that school principals exercise as leaders. It is a consensus in the educational field that principals are no longer simple administrators, such as the “cabinet principals” from the past. As the concepts evolve in the field of school administration, from administrators to managers and then educational leaders (Gunter, 2019), so does the practice. Oliveira and Menezes (2018) state that “the role of the school principal changes from a simple administrator to a democratic leader, who seeks to be an integrating figure of the school community and a conciliator of different opinions and expectations of this group” (p. 881, free translation).

In this sense, this study proposes to investigate the following research question: How do school principals implement an educational policy in Brazil? It is essential to understand the role of these actors in the actual implementation process that occurs in schools. Based on research carried out in four public schools in São Paulo State, we analyze the practices of four school principals in the context of implementing the Integral Education Program (Programa de Ensino Integral – PEI). The study analyzes the role of school principals in the adherence process of teachers, students, and families to the program.

## **2. METHODOLOGY AND RESEARCH CONTEXT**

The methodology used combines semi-structured interviews with school principals, and the unstructured observation of these professionals' working day. The choice for semi-structured interviews is part of a comprehensive approach, focused on investigating the social meanings individuals build about a research object (Matthey, 2005). The interviews were divided into the following sections: their daily work and challenges; the PEI Program implementation; and their role as school principals. To complement the interviews, we also observed one entire working day of the four school principals, aiming to understand their actual work and profiles. The observation enabled us to identify specific aspects of the principals' roles in PEI schools.

To analyze the data, we used thematic analysis, since the research did not intend to evaluate the practice of the school principals or the PEI Program. The objective of this analysis is to understand how school principals act in practice in the context of implementing an educational policy. The thematic analysis identifies all themes relevant to the research object, draws parallels between them, and provides an overview of significant trends in the studied phenomenon (Paillé & Mucchielli, 2012).

It is important to mention that in Brazil the administration of public education is shared between the administrative spheres. In general, the federal government is responsible for higher education and technical and financial support to the States; the States are responsible for elementary and secondary education; and municipalities are responsible for pre-school, primary education, and elementary education. The governance of the Brazilian educational system is complex and there are significant inequalities between different regions.

Moreover, most schools, especially in secondary education, run part-time. Problems related to this educational stage in the country involve different variables, such as poverty and demotivation (Salata, 2019). Many high school students have to work alongside their studies. According to Akkari, et al. (2018), a major challenge for Brazil is to ensure not only access to education but also the permanence of students at school. Thus, on the one hand, part-time schools are essential. On the other hand, full-time schools across the country have shown better academic results. As a result, federal and state programs have been focusing on their expansion.

For the research, fieldwork was done in four public schools implementing the PEI Program in São Paulo State (Campos Cardoso, 2023), where it was established in 2012 aiming to improve learning results and the integral development of students. The PEI proposes an extended school journey (seven or nine hours per day), as well as a different pedagogical proposal. According to the Education Plan of São Paulo State, the objective is to offer full-time education in at least 50% of public schools<sup>3</sup>. In 2023, the State counted 2315 high schools in the PEI Program out of 5300 in total<sup>4</sup>.

Pedagogical and structural differences exist between full-time and part-time schools. Comparing the curriculum matrices, the number of classes dedicated to the basic core (BNCC)<sup>5</sup> is noticeable. In part-time schools, this quantity decreases throughout high school, whereas it remains almost stable in full-time schools. Furthermore, the schools' political-pedagogical project is reviewed based on the program proposal. Regarding structural differences, the work team structure is an interesting point. In part-time schools, there is a

---

<sup>3</sup> Meta 6, *Plano Estadual de Educação de São Paulo* (2016). <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16279-08.07.2016.html>

<sup>4</sup> Source: São Paulo State Secretariat of Education <https://www.educacao.sp.gov.br/>

<sup>5</sup> The Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (National Curricular Standards) is a normative document that defines the organic and progressive set of essential learning that all students must develop throughout the stages and modalities of basic education in Brazil. Source: Ministry of Education, free translation. <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>

higher turnover of teachers who often teach in different schools to complete their workloads. By contrast, in full-time schools, teachers are exclusively attached to a single school. Besides that, school principals have a greater influence on teachers' selection and dismissal processes in PEI schools. It is noteworthy that the principals highlighted an increase of teachers interested in working in the schools after the implementation of the program.

The criteria used for the selection of the PEI schools were to have a diverse group according to the following variables: the geographic location (central and peripheral areas), socioeconomic aspects (socioeconomic condition according to the INSE index<sup>6</sup>), size (number of students), and the academic results of students according to IDEB<sup>7</sup> (Table 1). The PEI was designed to serve mainly disadvantaged neighborhoods. Although two selected schools are in central areas, all of them attend vulnerable students. Regarding the interviewees, all four school principals were women, from 40 to 53 years old, and predominantly white (just one self-declared brown<sup>8</sup>). They had 5-20 years of experience in school management at the time of the interviews and observation.

---

<sup>6</sup> The Index of Socioeconomic Level of Basic Education Schools (INSE) is calculated by the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP), based on questions to students about their family income, ownership of goods and hiring services by their families, in addition to the education level of their guardians.

<sup>7</sup> Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (Index of Basic Education Development). The IDEB is an indicator that combines the results of two concepts: school flow and assessment performance averages. It is calculated from school approval data (School Census) and performance averages (SAEB). The index scale is from 0 (worst result) to 10 (best result). <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>

<sup>8</sup> The research borrows the concept of color or race used by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), responsible for the census of the Brazilian population. The IBGE research is based on self-declaration and has five categories: 'branco' (white), 'preto' (black), 'pardo' (brown), 'indígena' (indigenous), and 'amarelo' (yellow). The translation was done literally since there is no direct translation of each of the categories to English.

**Table 1. Selected schools for the fieldwork<sup>9</sup>**

Name	Neighborhood	INSE	N. of students	Score IDEB (2019)	Part of the PEI
School A	Central	5 (medium-high)	451	5.9 (elementary II) 5.2 (high school)	8 years
School B	Periphery	4 (medium-low)	267	5 (elementary II) 3.6 (high school)	3 years
School C	Central	5 (medium-high)	286	5 (elementary II)	3 years
School D	Periphery	4 (medium-low)	652	4.9 (elementary II) 4.1 (high school)	3 years

Source: Elaborated by Campos Cardoso (2023); Primary source: Qedu (2022)

### 3. RESULTS

#### *3.1. Principals' profile and engagement in the policy implementation*

The first interesting aspect observed in the research was the profile of the interviewed school principals. At some point in their careers as teachers, all interviewees left the classroom to integrate into the management team. As stated by Progin (2017),

[...] Becoming a principal most often corresponds to a voluntary professional retraining of teachers or trainers from different educational sectors brought to experience 'an upward personal mobility within a school and a changing public service' [...]. Many principals are, in fact, former teachers who wish to extend their involvement within the school organization. (p. 35, free translation)

From their work as teachers, the principals used to exert extra engagement outside the reach of their initial functions, whether by taking on projects beyond the classroom or by collaborating spontaneously with the school administration. Among their professional paths, there is a common willingness to seek new challenges, leave their comfort zone, and expand the impact of their work. The following statement illustrates this point:

---

<sup>9</sup> To make data anonymous, the names of the schools were replaced with letters A, B, C, and D. The names of the professionals were replaced by their function plus a letter referring to the school where they worked, that is, Principal A, Principal B, Principal C, and Principal D. This is the nomenclature used in this study.

(Principal D) Being principal in a central school, in a small school, in a community<sup>10</sup> where students read, that they have a father, that there is no shortage of food, that the slippers do not break to the point that I have to put clips on them all day long, it is very easy! It's the comfort zone. What has made me a principal today? Having come here and having seen so many problems I needed to be at the forefront, with a team, to be able to make the change. So, what is my social role? The role of change. If I'm not here at the front, studying, engaged, thinking, it won't happen.

Another point is the regulatory aspect of the PEI Program regarding school principals' work. The program proposes a specific organization for the school, with a chart of employees and their expected roles already defined. For this reason, the principals mentioned very similar attributions when explaining their daily work, since the functions proposed by the program frame them all. Therefore, the program has a rigid structure around work, as mentioned by Principal C, "(...) The program is already a ready-made model; it is not under discussion". She adds, "there is a [competencies] map, a ready, rigid, and not flexible document. It is ready from the Secretariat of Education".

Another important aspect is that from the outset, the PEI program had high adherence from the school principals interviewed. In all four cases, the schools transitioned full-time under their leadership. In three schools (B, C, and D), the professionals took the initiative to adhere to the program. In only one school (A), the proposal originated from the Regional Department of Education. Even so, when presented with the program, School Principal A embraced the idea right away, as she reports, "At first, when I was introduced to the program, I said, 'Wow! This model represents the dream of any educator. It is perfect; it cannot go wrong'. So, at first, I bought the idea." (Principal A).

The main motivations presented by the principals for adopting PEI in their schools were the needs observed in their school's communities and the possibility of obtaining better educational results. According to them, the extended school journey would prevent students from being on the streets and getting involved in harmful activities to their development. Furthermore, vulnerable students would have access to three meals a day. Finally, the principals believed the program's proposal could improve the quality of the education offered. Therefore, the school principals firmly adhered to the proposal of the educational policy in question, which significantly influenced how they acted for its implementation in their schools. As Barrère (2006) states, "even a distanced or reflective adherence can be associated with a concrete and practical commitment to implementing the reform" (p. 17). As we will see, they headed the process of letting the school community approve the program and act as true advocates of it locally.

---

<sup>10</sup> In the educational sector in Brazil, the expression "school community" is largely used. This expression refers to the actors that are part of school dynamic (employees, teachers, students, and families) where a particular school is located (neighborhood). Therefore, in this research, "school community" can be understood as the actors participating in a particular school dynamic in a given location.



### **3.2. The PEI Program adherence process**

At first, we assumed that one of the main challenges for school principals was precisely to find a balance between the demands of the educational system and the expectations of the school community, based on the idea that these two sides could be contradictory and bring difficulties to the principals' practice. In research realized by Parente (2017), for example, the author states that "this relationship of dependency between the principal and the higher instances often limits the school's organizational process, making the principal's work and decision-making difficult" (p. 262, free translation).

However, in this study, none of the school principals reported conflicts between school communities and central bodies when discussing their primary challenges in implementing the PEI program. While recognizing their role as mediators between these two edges of the system, they did not perceive it as a significant struggle in their professional practice. Instead, the primary challenge was the school's adherence to the program. Principals A, C, and D specifically highlighted the difficulty of garnering support from school actors to transition to full-time school. Although Principal B also identified the same challenge, she stressed the difficulty of doing it online during the COVID-19 pandemic.

According to the principals, their first endeavor was to convince teachers to embrace the program. As mentioned previously, it is common in Brazil for teachers to teach in different schools to complete their workloads, sometimes even accumulating positions in different education systems, such as state, municipal, and private. In the case of the PEI program, teachers must leave other functions to dedicate exclusively to the PEI school. Therefore, adherence to the program implies significant changes in teachers' professional circumstances.

The school principals used different strategies to get the teaching staff's support. Principal A motivated teachers to reflect on the community's needs, stating that the program would benefit the public served by the school. Similarly, Principal B mobilized reflections with teachers about their "mission" as educators and the need to prioritize students and families over their personal interests. The following statements present these ideas:

(Principal A) So, it was very, very tense for me for a while, but we managed, at first, to convince the teachers. And they embraced the cause. Most of them did not stay; they transferred to another school. However, they supported and voted in favor. Because they thought about the community, right? So, we support the project, we want this to happen for this community, but we cannot be here.

(Principal B) So, some chose to stay, others no (...) But this is a personal choice because I made it very clear to them. We cannot, at this moment, think about ourselves. We are going to reflect, think about our community, which is around us, and see what is favorable to them.

Regarding Principal C, she pointed out to teachers the advantages of being associated with a single school, not needing to accumulate positions, and earning 75% more<sup>11</sup>. Finally, Principal D worked throughout the year to compose a School Council<sup>12</sup> that would approve the policy at the school. She stated that, since assuming the position, she brought the idea to the school actors, who initially voted against it. In this way, she began to strategically invite teachers who favored the program to the School Council:

(Principal C) The teachers understood that the school wanted and needed it, but they did not want it because they would lose their position (...) And it is tough sometimes when a teacher or even a parent or student sees only the micro, only their situation, not the collectivity, right? (...) So, one student abstained, four teachers did not want to, and the rest all wanted to. So, I saw that the teachers' group was the one that really did not want at all.

(Principal D) I walked into this school and said it would become a full-time school. (...) Then, at the first School Council, nobody wanted it. Then I started to play chess (...). I stepped back, set up a new School Council, put it up for them, and almost nobody volunteered to participate. Then I strategically chose who liked the program. (...) I set up the Council that I wanted. The last government opened the possibility of new PEI schools; I came with the knife and the cheese for my Council to approve. Then we managed to turn the school into full-time education.

In addition to teachers, school principals also needed to enlist the support of families and students to implement the PEI program. First, the principals worked to translate and communicate the concepts and proposals of the program in a way that families could understand. Second, they sought to emphasize among families and students that the program was an opportunity to recover the learning harmed by the COVID-19 pandemic. Besides, according to their perspective, the PEI would offer a better education to students, allowing them to develop their "life project" and have a tutor<sup>13</sup>. Finally, the third point mentioned by school principals was that students would have three meals a day, in a context in which many families experience food insecurity.

---

<sup>11</sup> Precisely because of the complete and exclusive dedication to a single school unit of the program and the additional and differentiated attributions, these professionals are entitled to the Full and Integral Dedication Bonus – GDPI, which corresponds to 75% of the respective base salary. Source: SEDUC-SP (2014). *Tutorial de Recursos Humanos, Programa Ensino Integral*, p. 9.

<sup>12</sup> The School Council, linked to the school management, is a collegiate body that must be elected annually in the first school month with a mandate until the following year. It has consultative, deliberative, supervisory, mobilizing, and pedagogical functions regarding the educational work at the school. The School Council comprises representatives from all segments of the school community, all with voting rights, except the President of the School Council (School Principal). The composition is 40% of teachers; 5% of education specialists (deputy principal, pedagogical coordinator); 5% of employees; 25% of students' legal guardians; 25% of regularly enrolled and frequent students. Source: Resolution SEDUC nº 19, 08/03/2022. Free translation.

<sup>13</sup> In the PEI Program, students have a discipline called 'Projeto de vida' (Life Project) and receive tutoring from a specific teacher regarding their academic performance, personal development, and perspectives of future.

(Principal A) Convincing teachers and also convincing the parent community. Because these students were in here and, although the school climate was better [at the time], there was still a lot of drug trafficking. And these students in here all day long, it would end up disrupting this informal job they had, right? So, how was I going to convince this entire community to be here?

(Principal B) I said, so now is the time for us to try to fight, to present to the community what the integral education program is, how it will benefit the community, for working parents, for vulnerable children, for these children who stay on the street, the benefits of this program. (...) But we were in a pandemic. How would we bring the community together to ask for their adherence? (...) We created WhatsApp groups with all the parents of the school, separated by classroom. Then we put together a portfolio talking about the program (...) We made several videos talking about it, what it was, the advantages, the disadvantages, and what it could bring to the community.

(Principal C) During the pandemic, I saw my students who already had bad results, not attending school, not delivering activities, not having internet access. So, the indicators, which were not good, plummeted. That was the first challenge. And I saw the full-time program as an opportunity for the student to recover learning in both periods. (...) And with a full-time school, I explained to the parents: "Your child will have breakfast, lunch, and afternoon snacks". And we know that, unfortunately, some families do not offer even one meal a day for the student, right? So, I do have students who come to eat, but a good part of my students come to recover what the pandemic left behind.

(Principal D) The arrival of the integral education program is a watershed. (...) Why do I talk about the community? It is not just the student; (...) I must reach the student and the family because if I only get to the student, I do not have a return line; I really need these parents to be here. (...) It is where the PEI comes in. (...) Now, with this support from a whole team, the possibilities, the chance of talking to the parents, of the most problematic student, with the most absent family, increases.

Through PEI's adherence process, it is possible to note that the engagement of school principals is fundamental to local policy implementation. In the analyzed cases, the principals acted as advocates of the PEI Program in their schools, leading other school actors to vote in favor of it. An essential point to underline is that, in the case of this specific policy, the school principal's consent is mandatory to transform the school into a full-time program. Thus, principals adhere to the policy from the outset. It is important to notice, however, that for policies whose implementation is mandatory, the challenges mentioned by school principals may be different, as well as how they act to implement it.

## 4. DISCUSSION

In addition to the challenges faced by school principals in the process of implementing the PEI program, the model has limitations that are important to consider. Firstly, the implementation of the program requires structural conditions, which are not always met in practice, such as adapted buildings, materials, and equipment (Vilas Boas & Abbiati, 2020), and which need more investments (Akkari, *et al.*, 2018). Secondly, it proposes a managerial model criticized for importing instruments from the private sector into public education (Giroto & Jacomini, 2019). Finally, the expansion of PEI schools culminates in a serious reorganization of the education system's offer. The extended school journey implies a decrease in the school enrollment, directing students who need to study part-time to nearby schools. In consequence, part-time schools can become overloaded, worsening teaching conditions. For this reason, the program can increase educational inequalities, turning PEI schools into “bubbles of excellence” (Nakamoto & Bryan, 2022).

In this study, however, this criticism was not present in the speech of the school principals interviewed. Their perspectives on the program are mostly positive, and even at an early stage of the implementation process, the principals point to improvements in the schools. Principal C's statement serves as an illustration:

(Principal C) The PEI is criticized for having this corporate vision. However, you need some of this organizational chart aspect when you have a vision for results. There is participatory democratic management, when the principal gives the opportunity to all segments to give their opinion and speak. But there is a sieve of what is technical because there is no point in saying, “Ah, school meals have to be like this. Education has to be like that”, but it is important to have the technical educational view of the people who studied for this; otherwise, it will not work, right?

Thus, in the case of the PEI implementation, the impact of school principals' engagement was significant. The adherence process was an illustration of how principals led the school actors to approve the policy at the local level using different strategies. All schools became full-time in the direction of the interviewed professionals. As stated by Mazeaud & Nonjon (2021), intermediary agents have the power to influence the outcomes of public action.

It was possible to observe that the principals acted in favor of the policy due to a strong belief that it would benefit the communities they serve. As stated by Demazière, *et al.* (2013),

Indeed, professionals – or at least some of them – can be for themselves actors in the introduction of a change defined exogenously [...]; they can accompany the changes, adhere to them more or less critically, and participate in self-constraint mechanisms [...]; they can also find in their own beliefs and ideologies convergences with particular goals of NPM [new public management] widely considered as evident or unquestionable, such as the centrality of the user or academic success [...]. (p. 11, free translation)

The premises of the program align with the principals' personal and professional values. Hence, the sense principals build around the policy is fundamental for them to support and implement it locally. Demazière, et al. (2013) point out that

This does not mean, on the contrary, that they have converted to the reforms, but at least that they adhere to their general orientations (academic success, importance of the students), and find a space to develop concrete initiatives to mobilize teachers [...]. (p. 15, free translation)

In this regard, the principals built a collective sense of the PEI program in their schools. As illustrated, they communicated and mediated the comprehension of the program with each school actor. Regarding the teaching staff, they mobilized their "mission" as educators to serve the community where they work. In addition, they mentioned the possibility of being associated with a single school and earning a better salary. For families and students, the principals mobilized access to quality education, in addition to the physical and food security offered by PEI schools. In this way, they obtained communities to approve the program.

In the case of the PEI Program implementation, we can notice how school principals exercised leadership, which is related to influence (Brest, 2011; Bush, 2022). According to Bush (2022), leadership is associated with motivating people to pursue a common goal based on values and a vision for the school. Precisely, the principals exerted influence over school actors based on values, their mission, interests, and a common objective.

The change in the role of principals was also verified, in which the actual practice of these professionals shifts from "cabinet principals" to participatory principals, from authoritarianism to listening, from a punitive to a dialogic posture, from just administrative to more relational work. School principals' leadership is exercised in their relationships with all school actors. As Principal B mentions:

The principal is the one who must be engaged with the process; he has to be participative, he has to have a broad vision, he has to be everywhere (...) He has to belong, be in the middle of everyone, establish a dialogue, and talk to others. So, I see this difference (...) Before education was different, society was another one, there was hierarchy and power. (...) I am above you, so I treat you however I want. It was by power. Today we see that you get much more through dialogue.

Therefore, it is evident that school principals, through their leadership, successfully built a collective sense to implement the PEI Program in their schools. Even though we have not accessed how teachers and other school actors built meaning around the program, in the end, they approved it. This exemplifies the pivotal role principals play as mediators. Their commitment to the policy proved indispensable for effective implementation. Hence,

analyzing the practices of school principals is crucial for comprehending the dynamics of local educational policy implementation.

## CONCLUSION

The results of this article show the importance of cognitive dimensions in the implementation of educational reforms. The work of the school principals as “sense-makers” is here determined to make this implementation effective, highlighting their role as leaders in getting teachers to adhere to a new organization of teaching. Another aspect of this policy, highlighted by our research, is the dimension of the interests of teachers, whose salaries and working conditions are improved by their inclusion in the PEI program. The congruence of these two dimensions – ideas and interests – produces a positive dynamic and enables effective change at the institutional level.

However, it is pertinent to question the future of the PEI reform. New, more extensive empirical research is needed to understand the principles of variation in the implementation of this policy in a variety of contexts. At the outset of this article, we emphasized the strong militant dimension of school principals, convinced a priori by a reform in line with their ideals of quality education. Yet, as in many countries, debates and tensions around educational issues are important in Brazil (Akkari, *et al.*, 2018). Assuming this policy is extended to a larger number of schools, will all school principals be convinced the program offers a quality education indeed? Will they act in the same way? Will they play their role as sense-makers with the same conviction? In other words, and to put this question in theoretical terms, what role do personal and professional ideologies play in the ability of actors to produce meaning around an educational reform?

## RÉFÉRENCES

- Akkari, A., Santiago, M., & Mesquida, P. (2018). Políticas públicas em educação: tensões do contexto brasileiro. *Revista SME : Educação em Movimento*, 5(8), 97-125.
- Barrère, A. (2006). *Sociologie des chefs d'établissement : les managers de la République* (1re éd). Paris : Presses universitaires de France.
- Brest, P. (2011). Le leadership dans les organisations publiques : le cas des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire. *Politiques et Management Public*, 28(3), 333-351. <http://journals.openedition.org/pmp/4406>
- Bush, T. (2022). *Teorias de liderança escolar. Liderança escolar: diretores como fatores-chave para a transformação da educação no Brasil*. Brasília, DF: UNESCO, UNESCO Brasil & Ministério da Educação.
- Bush, T., & Glover, D. (2014). School leadership models: what do we know? *School Leadership & Management*, 34(5), 553-571. <https://doi.org/10.1080/13632434.2014.928680>

- Campos Cardoso, J. C. (2023). *The practice of school principals: Acting as workers, public officials, and educational leaders in Brazilian public schools*. Maîtrise universitaire en sciences de l'éducation, Université de Genève. <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:171974>
- Coburn, C. E. (2005). Shaping Teacher Sensemaking: School Leaders and the Enactment of Reading Policy. *Educational Policy*, 19(3), 476-509. <https://doi.org/10.1177/0895904805276143>
- Dados, N., & Connell, R. (2012). The Global South. *Contexts*, 11(1), 12-13. <https://doi.org/10.1177/1536504212436479>
- Datnow, A., & Park, V. (2009). Conceptualizing Policy Implementation: Large-Scale Reform in an Era of Complexity. In G. Sykes, B. Schneider, D. Plank (Eds.), *Handbook of Education Policy Research* (1st edition, pp. 348-361). New York, NY: Routledge.
- Demazière, D., Lessard, C., & Morrisette, J. (2013). Les effets de la nouvelle gestion publique sur le travail des professionnels : transpositions, variations, ambivalences : Introduction. *Education et Sociétés : Revue Internationale de Sociologie de L'Éducation*, 32, 5-20. <https://doi.org/10.3917/es.032.0005>
- Draelants, H. & Revaz, S. (2022). *Penser la plausibilité des réformes éducatives. La légitimation comme condition du changement institutionnel*. Paris : CNESCO-CNAM.
- English, F. W., Douglass Horsford, S., & Horsford, S. D. (2010). *New perspectives in educational leadership: exploring social, political, and community contexts and meaning*. New York, NY: Peter Lang Publishing.
- Etienne, R., Pelletier, G., Progin, L., Barrère, A., & Normand, R. (2019). *Diriger un établissement scolaire : tensions, ressources et développement*. Bruxelles : De Boeck supérieur. [doi.org/10.3917/dbu.progi.2019.01](https://doi.org/10.3917/dbu.progi.2019.01)
- Felouzis G. (2021). School Inequalities and Educational Policies: An Introduction. *Economics and Statistics*, 528–529, 3–8. <https://doi.org/10.24187/ecostat.2021.528d.2056>
- Gather Thurler, M., Kolly Ottiger, I., Losego, P., & Maulini, O. (2017). *Les directeurs au travail : une enquête au cœur des établissements scolaires et socio-sanitaires*. Berne : Peter Lang Publishing.
- Giroto, E. D., & Jacomini, M. A. (2019). Entre o discurso da excelência e a lógica do controle: os riscos do Programa Ensino Integral na rede estadual de São Paulo. *Revista de Ciências da Educação*, 21(45), 87-113. <https://www.gepud.com.br/pdf/Entre%20o%20discurso%20da%20excel%C3%Aancia%20e%20a%20l%C3%B3gica%20do%20controle.pdf>
- Gunter, H. M. (2016). *An intellectual history of school leadership practice and research*. London: Bloomsbury Academic.
- Hallinger, P. (2019). Science mapping the knowledge base on educational leadership and management from the emerging regions of Asia, Africa and Latin America, 1965–2018. *Educational Management, Administration & Leadership*, 48(2), 209-230. <https://doi.org/10.1177/1741143218822772>

- Hallinger, P., & Kovačević, J. (2019). A bibliometric review of research on educational administration: science mapping the literature, 1960 to 2018. *Review of Educational Research*, 89(3), 335-369. <https://doi.org/10.3102/0034654319830380>
- Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris: Armand Colin. <https://doi.org/10.3917/arco.hasse.2011.01>
- Johansson, O., & Pashiardis, P. (2016). *Successful school leadership: international perspectives*. London: Bloomsbury Academic, an imprint of Bloomsbury Publishing, Plc.
- Leithwood, K., Sun, J., & Pollock, K. (2017). *How School Leaders Contribute to Student Success: The Four Paths Framework*. Cham: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-50980-8>
- Lessard, C., Kamanzi, P. & Larochelle, M. (2008). La perception des politiques éducatives chez les directions d'école et les enseignants canadiens : l'influence de l'idéologie professionnelle. *Sociologie et sociétés*, 40(1), 93-118.
- Lessard, C., & Carpentier, A. (2015). *Politiques éducatives. La mise en œuvre*. Paris : Presses Universitaires de France, coll. Éducation et société.
- Lima, N. C. M. (2019). Diretores escolares: burocratas de nível de rua ou médio escalão? *Revista Contemporânea de Educação*, 14(31), 84-103. <http://dx.doi.org/10.20500/rce.v14i31.25954>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Lück, H. (2017). *Gestão educacional: uma questão paradigmática*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Matthey, L. (2005). Éthique, politique et esthétique du terrain : cinq figures de l'entretien compréhensif. *Cybergeog*, 312, 1-21. <https://doi.org/10.4000/cybergeog.3426>
- Mazeaud, A., & Nonjon, M. (2021). *Os profissionais da ação pública. Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6338>
- Nakamoto, B. S., & Bryan, N. A. P. (2022, 07-12). *O Programa de Ensino Integral (PEI) do Estado de São Paulo e a desigualdade educacional*. Congresso Nacional de Educação (Conedu), Macéio, Brasil.
- Oliveira, A. C. P. D., & Carvalho, C. P. D. (2018). Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, 23, 1-18. <https://doi.org/10.1590/s1413-24782018230015>
- Oliveira, A. C. P. D., & Waldhelm, A. P. S. (2016). Liderança do diretor, clima escolar e desempenho dos alunos: qual a relação? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 24(93), 824-844. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362016000400003>
- Oliveira, I. C., & Vasques-Menezes, I. (2018). Revisão de literatura: o conceito de gestão escolar. *Cadernos de Pesquisa*, 48(169), 876-900. <https://doi.org/10.1590/198053145341>
- Oliveira, D. A., Duarte, A. W. B., & Clementino, A. M. (2017). A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 33(3), 707-726.



<https://doi.org/10.21573/vol33n32017.79303>

- Oliveira, V., & Abrucio, F. (2018). Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In R. Pires, R. Lotta, & V. E. Oliveira (Eds.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* (pp. 207-225). Brasília, DF: Ipea: Enap. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8605>
- Paillé, P., & Mucchielli, A. (2012). L'analyse thématique. In P. Paillé (Ed.), *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales* (3ème édition, Chapitre 11, pp. 231-314). Paris : Armand Colin.
- Parente, J. (2017). Gestão escolar no contexto gerencialista: o papel do diretor escolar. *Roteiro*, 42(2), 259-280. <http://dx.doi.org/10.18593/r.v42i2.12535>
- Paro, V. H. (1986). *Administração Escolar: introdução crítica*. São Paulo: Editora Cortez.
- Paro, V. H. (2010). A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. *Educação e Pesquisa*, 36(3), 763-778. <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/28261/30098>
- Porto de Oliveira, O., & Hassenteufel, P. (2021). *Introdução à sociologia política da ação pública. Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6338>
- Progin, L. (2017). *Devenir chef d'établissement : le désir de leadership à l'épreuve de la réalité*. Berne : Peter Lang.
- Salata, A. (2019). Razões da evasão: abandono escolar entre jovens no Brasil. *Interseções Revista de Estudos Interdisciplinares*, 21(1), 1-26. <http://journals.openedition.org/intersecoes/310>
- Siciliano, M., Moolenaar, N., Daly, A., & Liou, Y. (2017). A cognitive perspective on policy implementation: reform beliefs, sensemaking, and social networks. *Public Administration Review*, 77(6), 889-901.
- Simielli, L. (2022). Literatura sobre diretores escolares no Brasil: características e internacionalização. In J. Weinstein, & L. Simielli (Eds.), *Liderança escolar: diretores como fatores-chave para a transformação da educação no Brasil* (pp. 161-172). Brasília, DF: UNESCO, UNESCO Brasil & Ministério da Educação. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383601>
- Spillane, J. P., Reiser, B. J., & Reimer, T. (2002). Policy implementation and cognition: Reframing and refocusing implementation research. *Review of Educational Research*, 72(3), 387-431. <https://doi.org/10.3102/00346543072003387>
- Souza, A. R. (2017). As teorias da gestão escolar e sua influência nas escolas públicas brasileiras. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 2, 1-19. <https://doi.org/10.5212/retepe.v.2.016>
- Thorpe, A. (2012). Leadership and the reform of education. *British Journal of Educational Studies*, 60(2), 207-208. <https://doi.org/10.1080/00071005.2012.682416>
- Vilas Boas, M. L., & Abbiati, A. S. (2020). Integral (full-time) education in Brazil: a view of different experiences. *RPGE – Revista on line de Política e Gestão Educacional*, 24(3), 1573-1597. <https://doi.org/10.22633/rpge.v24i3.13545>

- Weick, K. (1976). Educational organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19. <https://www.jstor.org/stable/2391875>
- Weinstein, J., & Simielli, L. (2022). *Liderança escolar: diretores como fatores-chave para a transformação da educação no Brasil*. Brasília, DF: UNESCO, UNESCO Brasil & Ministério da Educação. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383601>
- Yvon, F. (2019). Promouvoir le leadership. In J.-M. Huguenin, F. Yvon, & D. Perrenoud (Eds.), *Relever les défis contemporains dans la gestion des établissements scolaires* (pp. 325-361). Paris : L'Harmattan.

# Développer la qualité de l'école, mais prudemment : le difficile exercice d'équilibre des cadres d'une administration scolaire

Tania Ogay, *Université de Fribourg* 

Xavier Conus, *Université de Fribourg* 

DOI : [10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1751](https://doi.org/10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1751)

## Résumé

Développer la qualité de l'école est un projet ambitieux, mais nécessaire pour qui pilote un système éducatif. Alors que l'école déclare considérer les parents d'élèves comme des partenaires, quelle place l'institution leur donne-t-elle dans un tel processus ? Une recherche ethnographique réalisée au sein de l'administration scolaire du canton de Fribourg (Suisse) montre les nombreux écueils que rencontrent les cadres dans la mise en œuvre d'une politique qualité : confronté-es de toutes parts, et en premier lieu à l'interne, à la diversité des représentations sur ce qu'est et devrait être l'école, les cadres avancent avec prudence, cherchant à ménager les craintes des professionnel·les du terrain, à convaincre plutôt qu'à imposer, dans le souci d'éviter les résistances et les conflits qui remettraient le processus en question. La relation école-familles représentant un sujet majeur de crispation au sein du corps enseignant, l'implication des parents d'élèves dans le processus de développement de la qualité est apparue comme une menace de trop et les parents d'élèves ont été tenus à l'écart du processus. Au-delà de la remise en question du partenariat école-familles, c'est la possibilité pour les cadres de conduire une politique qui soit mise en œuvre par l'ensemble des établissements scolaires qui est interrogée.

**Mots-clés :** administration scolaire, gouvernance, politiques qualité, relation école-familles, résistance au changement

## Abstract

Quality development is an ambitious but necessary project for who runs an education system. While institutional texts claim to consider parents as partners, what place does the institution give them in such a process? An ethnographic study carried out within the school administration of the canton of Fribourg (Switzerland) shows the many pitfalls encountered by managers in implementing a quality policy: confronted on all sides, and first and foremost internally, with the diversity of views on what schools are and should be, managers proceed cautiously, seeking to allay the fears of professionals in the field, to convince rather than

impose, in order to avoid resistance and conflicts that would call the process into question. Since the relationship between school and families is a major source of tension within the teaching profession, the involvement of parents in the quality development process was seen as one threat too many, and parents were kept out of the process. Beyond the issue of school-family partnership, it is the possibility for managers to lead a policy that is implemented by all schools that is questioned.

**Keywords:** governance, quality policies, resistance to change, school administration, school-family relationship

## INTRODUCTION

L'école publique est une institution difficile à saisir dans sa complexité, souvent réduite à sa partie visible : le corps enseignant et les élèves réunis autour de l'activité d'enseignement-apprentissage. Or les acteurs/trices qui participent à faire de l'école ce qu'elle est sont nombreuses/eux, avec des rôles et statuts divers : des professionnel·les exerçant différents métiers ne se résumant pas au seul enseignement ; des bénéficiaires, les élèves et leurs parents (dont l'activité professionnelle est parfois en lien avec l'école) ; sans oublier des « influenceur·es » (par ailleurs souvent parents d'élèves) comme les journalistes – qui peuvent porter l'école sur la place publique – et les politicien·nes, qui ont le pouvoir de faire pression sur l'administration scolaire, voire de modifier le cadre législatif. Parmi les professionnel·les de l'école, si beaucoup exercent sur le devant de la scène (la classe, l'établissement), d'autres, aux rôles non moins importants, œuvrent depuis les coulisses (notamment les administrations publiques gérant le système éducatif). Tous/tes ces acteurs/trices agissent à partir d'une vision de l'école et de son rôle dans la société qui est à la fois partagée (l'école reflète un contexte culturel qu'elle a mission de perpétuer, Forquin, 1989), et différenciée, selon les parcours de vie et les groupes sociaux auxquels ils et elles s'identifient.

Comment s'y prennent les professionnel·les de l'école, notamment celles et ceux en charge de sa gouvernance, pour assurer la cohésion de ce système complexe ? Telle que nous avons pu l'observer dans le canton de Fribourg en Suisse en nous intéressant au quotidien des interactions entre des parents et des enseignantes d'un établissement (Ogay, 2017), l'institution scolaire apparaît marquée par un fort ethnocentrisme, au sens défini par Bizumic, et al. (2021) : d'une part, en ayant tendance à se penser comme étant au centre de tout, y compris de la vie des familles ; d'autre part, en considérant que ses normes et attentes devraient aller de soi, car connues de toutes et tous. Selon l'expression consacrée, l'école constitue un « monde » : un système de références, avec son lot d'implicites et d'évidences qui ne sont partagés que par celles et ceux appartenant à ce monde (Béguin, 2004). Si l'ethnocentrisme peut rassembler à l'interne, nous avons pu observer (voir notamment Conus & Ogay, 2020 ; Fahrni & Ogay, 2022) combien il rend difficile la relation de l'école avec celles et ceux qui ne partagent pas le même ancrage culturel : parents issus de la migration, ayant

connu un autre système scolaire, parents en situation de précarisation sociale, pour qui l'école peut être un environnement étrange, voire menaçant (Grard, 2022).

Intrigué-es par l'ethnocentrisme de l'institution scolaire, nous avons cherché à le saisir au sein de l'administration scolaire cantonale et à en comprendre les implications pour la collaboration entre l'école et les familles. C'est ainsi que, de 2019 à 2024, nous avons réalisé une deuxième recherche<sup>1</sup>, également de type ethnographique, auprès des cadres des trois services de l'administration cantonale en charge de l'école obligatoire fribourgeoise (école francophone, école germanophone, enseignement spécialisé). Ce présent texte met le projecteur sur l'un des dossiers traités par les cadres : la mise en œuvre, au sein du service de l'école obligatoire francophone, d'un concept qualité. Instrument typique de la nouvelle gouvernance « post-bureaucratique » (Maroy, 2008 ; Voisin & Maroy, 2018) de l'action publique et notamment des politiques éducatives, la mise en œuvre de ce concept qualité nous a intéressé-es pour son potentiel à révéler les finalités et valeurs (Van Zanten, 2021) de l'administration scolaire, notamment par rapport à la place accordée aux parents d'élèves. Alors que la loi scolaire (État de Fribourg, 2014) déclare l'école et les parents partenaires, quelle place l'institution donne-t-elle aux parents dans la mise en œuvre d'une politique visant à développer la qualité de l'école ? Les analyses que nous développons ici montrent combien cette mise en œuvre s'avère être une mise à l'épreuve de l'action des cadres (Draelants & Revaz, 2022). Confronté-es de toutes parts, et en premier lieu à l'interne auprès des professionnel-les du terrain scolaire, à la diversité des représentations sur ce qu'est et devrait être l'école fribourgeoise, les cadres de l'administration cantonale avancent avec prudence, cherchant à ménager les susceptibilités, à convaincre plutôt qu'à imposer, dans le souci d'éviter les résistances et les conflits qui pourraient tout remettre en question. Dans ce contexte, l'implication des parents d'élèves – mais aussi le seul fait de les informer – est perçue par les cadres comme une menace de trop : la mise en œuvre du concept qualité se réalise ainsi en maintenant les parents d'élèves à l'écart, contredisant la volonté affichée d'établir un partenariat entre l'école et les familles.

## **1. PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES**

Par « cadres », nous entendons les chef-fes de services et leurs adjoint-es, les inspecteurs/trices scolaires, ainsi que les collaborateurs/trices pédagogiques et scientifiques travaillant au sein de l'administration scolaire cantonale. Contrairement à d'autres (comme Progin, 2019), nous n'y incluons pas les directions d'établissement, car celles-ci sont actives sur le terrain scolaire et non au sein de l'administration. Fondée sur une approche théorique de la relation école-familles en termes de communication interculturelle (Ogay, 2024), la recherche DÉCOLLE suit une démarche ethnographique impliquant la réalisation d'observations

---

<sup>1</sup> Les projets COREL et DÉCOLLE ont été financés par le Fonds national suisse de la recherche scientifique. L'équipe de recherche DÉCOLLE est composée également de Loyse Ballif, Rahel Banholzer, Loïc Cériani et Lise Gremion, que nous remercions ici chaleureusement.

(principalement de réunions), d'entretiens individuels ou collectifs ainsi que la collecte de documents (procès-verbaux de réunions, documents produits à l'intention des professionnelles du terrain, communications internes et externes). Au total, 491 fichiers de données ont été produits ou récoltés, gérés et analysés à l'aide du logiciel NVivo 12 pour une analyse qualitative de contenu de type abductif (Anadón & Guillemette, 2007). Focalisé sur un dossier spécifique traité par les cadres de l'école obligatoire francophone, ce texte est basé sur l'analyse d'un corpus constitué de 151 extraits. Ceux-ci proviennent de 70 fichiers de données (rapports d'observations, transcriptions d'entretiens et documents récoltés), parmi lesquels un entretien collectif avec les cadres responsables de la conception et de la mise en œuvre du concept et quatre rapports d'observation de réunions du groupe de pilotage qui en assure le suivi. Comme le prévoient les principes éthiques négociés avec nos partenaires de terrain, la première version de ce texte a fait l'objet d'un « retour dialogique », le 5 février 2024, avec les deux responsables du service de l'enseignement obligatoire francophone (pour plus de précisions sur notre dispositif méthodologique, voir Gremion, *et al.*, 2022, ainsi que Ogay, *et al.*, 2023).

## 2. LA DÉMARCHE QUALITÉ DE L'ÉCOLE FRIBOURGEOISE FRANCOPHONE

Le processus de développement de la qualité dans lequel s'est engagée l'école obligatoire fribourgeoise francophone<sup>2</sup> a débuté il y a une dizaine d'années. S'écartant résolument d'une précédente démarche *top-down* qui avait échoué, le concept a été élaboré avec l'implication de près de 200 personnes issues du terrain (personnel enseignant et directions d'établissement) et a été soumis pour consultation aux associations professionnelles. Appuyée par un groupe de pilotage réunissant trois cadres de l'administration cantonale et cinq directions d'établissements du primaire et du secondaire I, la mise en œuvre a débuté en 2019-2020 par une phase pilote au sein de 14 établissements. Le processus a ensuite été généralisé dès l'année scolaire suivante aux 77 établissements restants, en leur laissant une importante latitude quant au calendrier et aux modalités de la mise en œuvre, en raison notamment de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid19.

Présenté dans les documents comme une démarche de « développement professionnel des enseignants et des établissements scolaires » (Service de l'enseignement obligatoire de langue française [SEnOF], s. d.-b, p. 2), le cadre de développement de la qualité est centré sur l'autoévaluation individuelle et collective au sein des établissements, se donnant pour but « d'amener le professionnel et l'établissement dans sa globalité à identifier des ressources, des enjeux en termes de développement professionnel afin d'offrir aux élèves des conditions optimales d'apprentissage » (p. 2). On y retrouve l'« obligation de réflexivité » décrite par Demailly (2009, p. 34), chère au pilotage des systèmes éducatifs inspiré par le nouveau management public. Les résultats des auto-évaluations des enseignant-es et des directions sont confrontés à l'évaluation qualifiée d'externe, réalisée par les inspecteurs/trices du service, avec pour objectif de « valoriser le processus et les réussites tout en aidant l'équipe à

---

<sup>2</sup> L'école alémanique mène une réflexion similaire, même si la forme et la temporalité du processus diffèrent.

identifier les régulations prioritaires » (SEnOF, s. d.-c, p. 2). Cette démarche s'apparente au quatrième mode de régulation identifié par Felouzis et Revaz (2024) : la mobilisation et la participation des acteurs/trices de terrain. Cherchant à prévenir les résistances des enseignant-es aux démarches d'évaluation de leurs pratiques (Demailly, 2003), le concept limite la communication des auto-évaluations réalisées par les enseignant-es à la seule direction de l'établissement, et des auto-évaluations de l'établissement à l'inspection uniquement. Il bannit par ailleurs toute comparaison entre enseignant-es ou entre établissements.

Cinq axes sont proposés aux établissements pour leur auto-évaluation. Le premier, obligatoire, cible l'enseignement et l'apprentissage. En plus de cela, les établissements doivent travailler sur au moins deux critères d'un axe de leur choix. La collaboration entre l'école et les familles est présente dans le troisième axe (« la prise en compte des élèves, des parents et/ou des personnes de référence responsables de l'enfant », SEnOF, s. d.-b, p. 6), avec ces deux critères (sur un total de quatre) :

A3.3 Les parents et/ou les personnes de référence responsables de l'enfant sont régulièrement informés des progrès ou des difficultés de l'enfant. [...]

A3.4 Les élèves, les parents et les personnes de référence responsables de l'enfant sont considérés comme des interlocuteurs privilégiés par les professionnels de l'établissement. La communication est soignée et leur perception de l'établissement ainsi que leurs besoins sont régulièrement recueillis et analysés. (SEnOF, s. d.-a, p. 6)

### **3. DÉVELOPPER LA QUALITÉ DE L'ÉCOLE, SANS LES PARENTS D'ÉLÈVES**

Appelés par l'institution à être partenaires de l'école, les parents sont-ils invités à participer au processus visant à développer sa qualité ? Nous n'entendons pas ici une participation individuelle, mais collective, institutionnalisée, par le biais des associations de parents d'élèves – via notamment leur association faîtière cantonale, interlocutrice officielle de l'école fribourgeoise – ainsi que par le biais des conseils de parents institués dans chaque établissement par la loi scolaire (État de Fribourg, 2014). La participation des parents à la gouvernance scolaire s'inscrit dans le mouvement global, porté notamment par l'Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (2001), qui vise à accroître la participation de l'ensemble des acteurs/trices concerné-es par les politiques scolaires, dont les parents (Lacroix, 2018), ainsi qu'à favoriser la décentralisation et l'autonomisation des collectivités locales dans une logique d'*accountability* ou de redevabilité (Voisin & Maroy, 2018). Selon le résumé qu'en fait Ahehehinnou (2023), il est attendu de cette nouvelle gouvernance :

[...] Une plus grande transparence et une plus forte légitimité du processus décisionnel, une amélioration de la qualité des décisions avec une exploitation des sources plus variées d'informations, une prise en considération des points de vue des citoyens dans la prise de décision et un renforcement de la confiance des citoyens envers les pouvoirs publics. (p.

1)

Or il s'avère que la participation – même institutionnalisée – des parents ne fait à ce stade pas partie du processus de développement de la qualité de l'école fribourgeoise francophone. Ceci non seulement dans les faits, mais déjà dans les intentions avec lesquelles le concept a été élaboré. En effet, la focalisation sur le développement professionnel des enseignant-es et des directions justifie selon les cadres la non-implication des parents dans le processus. À leurs yeux, les parents sont suffisamment pris en compte par les établissements qui, pour réaliser leurs rapports d'auto-évaluation, collectent des données auprès des parents (une banque d'items pour des questionnaires à cet effet a été mise à la disposition des directions).

L'idée selon laquelle le processus de développement de la qualité de l'école ne concerne pas les parents d'élèves a notamment été exprimée lors d'une réunion du groupe de pilotage qui traitait de la question de l'information des parents : par une analogie, une direction y a décrit les parents d'élèves comme de simples utilisateurs/trices de l'école, susceptibles de s'intéresser à la qualité des prestations offertes, mais pas aux processus internes la garantissant : « Le concept qualité de mon garagiste, je ne le connais pas et il ne m'intéresse pas, ce que je veux savoir c'est quelles prestations il va m'offrir » (19.05.2022, rapport d'observation). Cependant, c'est surtout la crainte d'un excès d'intérêt de la part des parents – ou de leurs représentant-es – qui domine dans le discours des directions, notamment lors d'une analyse SWOT<sup>3</sup> au sujet de la stratégie d'information des parents. Dans l'étape de l'analyse des menaces, la crainte est exprimée que les parents, s'ils étaient informés du projet, ne s'en emparent pour y placer leurs revendications. Selon une direction, la connaissance de l'existence du concept qualité risque de créer des attentes disproportionnées chez les parents alors que « l'école ne va pas changer du tout au tout parce qu'il y a le concept qualité ». Selon une autre direction, ces attentes excessives pourraient conduire à « une prise de pouvoir » des parents qui viendraient demander des comptes sur ce que fait l'école : « Ça peut être une forme de pression et donner un peu des bâtons pour nous faire taper dessus ». Signalons que ces craintes semblent parfois alimentées par les cadres elles/eux-mêmes, soit parce qu'ils et elles les partagent, soit dans un souci de favoriser l'expression des craintes des directions. Ainsi, au moment d'introduire la phase d'analyse des menaces, un-e cadre mentionne qu'« il peut y avoir certains risques d'aller trop dans le détail dans la communication auprès des parents » (09.12.2021, rapport d'observation).

Dans une autre réunion, alors que sont discutés une lettre d'information et un support visuel destinés à présenter le concept qualité aux parents, le groupe de pilotage s'interroge à nouveau sur la bonne quantité d'information à y inclure. Des directions craignent que donner trop peu d'information risque de les voir submergées de questions de la part de parents. Mais donner beaucoup d'informations est également jugé problématique : pour les parents

---

<sup>3</sup> SWOT est un outil issu de la gestion d'entreprises, visant à identifier les forces et faiblesses d'un projet au regard des opportunités et menaces générées par son environnement (Maes & Debois, 2021).



maîtrisant peu le français, mais surtout pour des parents qui en profiteraient pour demander des comptes sur les pratiques de l'établissement de leur(s) enfant(s). La même métaphore que dans la réunion précédente est utilisée par une direction : « On ne va pas donner des bâtons aux parents pour se faire taper dessus avec » (19.05.2022, rapport d'observation). Au moment d'écrire ces lignes, la diffusion d'une lettre d'information aux parents a été reportée *sine die* par la direction du service, qui a jugé le moment inopportun en raison de l'attention médiatique et politique déjà suscitée par d'autres dossiers traités par l'administration scolaire.

À un niveau différent, un autre élément interroge la place accordée aux parents dans le processus de développement de la qualité : l'amélioration de la relation avec les familles a rarement été choisie par les établissements comme une priorité sur laquelle travailler. Un état des lieux, réalisé début 2024 par l'équipe conduisant le projet, indique qu'une seule école a choisi le critère sur la transmission d'information aux parents comme critère de développement, six écoles l'ayant considéré comme une ressource déjà acquise ; quant au critère visant à faire des parents des interlocuteurs privilégiés, il n'a été retenu par aucun établissement, ni comme objectif de développement ni comme ressource. Devant ces données présentées au groupe de pilotage, les directions précisent que cela ne signifie pas pour autant que les établissements ne s'investissent pas dans la relation avec les familles : celle-ci est décrite comme étant même parfois en haut de leurs priorités, mais dans des activités non reliées au processus de développement de la qualité (11.01.2024, rapport d'observation). Quoiqu'il en soit, une double absence des parents transparaît dans le processus observé de développement de la qualité de l'école : 1) dans la participation à l'élaboration du processus ainsi que l'information au sujet de son existence ; 2) dans les axes de développement choisis par les établissements pour la mise en œuvre

#### **4. UNE MISE EN ŒUVRE À L'ÉCOUTE DES RÉSISTANCES DU TERRAIN**

Convaincre les professionnel·les du terrain de s'engager dans le processus de développement de la qualité représente un défi de taille pour les cadres :

Alors, dans le processus, on a vraiment fait strate par strate, on a pris avec d'abord les directions d'école, parce qu'il fallait un peu convaincre, nous on a un grand souci, c'est que ça leur parle pas du tout. [...] on était très focalisés là-dessus, c'est-à-dire de faire passer la rampe d'abord aux directions d'école, on a pris beaucoup de temps, [...] parce qu'on se disait, le mot « qualité » c'est un mot qui est vraiment... répulsif ou rédhibitoire [...]. Parce qu'eux ils pensent tout de suite : contrôle, ISO, check-list, vous correspondez, vous ne correspondez pas. Donc il y a vraiment une grande peur, déjà dans les directions d'établissement, alors on les a pris avec, et ensuite les enseignants. Nous, ça c'était le gros morceau [...] convaincre les directions d'établissement que ce concept était déjà bienveillant dans sa conception, et puis ensuite qu'il va s'adapter à chaque contexte. (Cadre supérieur·e, entretien individuel, 06.03.2020)

L'expression « prendre avec », utilisée deux fois dans cet extrait d'entretien, revient à de nombreuses reprises dans les données récoltées (lors d'observations comme d'entretiens, utilisée par divers-es cadres). Elle constitue en quelque sorte le leitmotiv des cadres, résumant leur style de gouvernance préoccupé avant tout par l'adhésion des professionnelles du terrain aux politiques mises en œuvre. Car ce ne sont pas les parents qu'il s'agit de « prendre avec », au contraire : l'acceptabilité par les professionnelles de terrain d'une démarche qualité étant déjà fragile, les fortes crispations que la relation école-familles engendre font que les cadres préfèrent laisser les parents en-dehors, espérant ainsi donner de meilleures chances au concept qualité d'être accepté par le terrain. Les cadres conduisant le projet évoquent notamment combien la formulation des deux critères portant sur la collaboration-école-familles a été particulièrement discutée dans l'élaboration du concept, en particulier par les syndicats du corps enseignant. La relation de l'école avec les parents d'élèves s'avérant une question sensible pour nombre d'enseignant-es, et de directions, éviter d'impliquer les parents dans l'élaboration du concept qualité apparaît comme le prix à payer pour ne pas attiser les résistances.

Un autre terme qui revient très souvent dans les propos des cadres est celui de « bienveillance », qui apparaît comme une valeur forte dans la culture institutionnelle qu'ils et elles cherchent à promouvoir. Une bienveillance demandée par l'administration scolaire cantonale aux directions et enseignant-es envers les élèves et leurs parents. Mais une bienveillance mentionnée surtout pour qualifier l'attitude compréhensive à adopter par les cadres envers les directions d'établissements, qui sont les premières confrontées aux éventuelles réticences des enseignant-es face aux changements que leur demande l'administration scolaire cantonale :

[...] Ce sont eux, je pense dans le système c'est le rôle le plus difficile, pour moi. Parce que ce sont eux qui sont confrontés à toutes les injonctions d'en haut, et puis qui ramassent tous les coups de bâtons d'en bas, aussi de mécontentement, de porter les changements, de soutenir les gens sur le terrain qui sont fatigués. Ça c'est un rôle vraiment, et puis on doit tout le temps jouer avec le paradoxe. Parce qu'en haut ils nous disent ça, je ne peux pas faire autre chose et puis en même temps la réalité me montre qu'il faudrait faire un peu autre chose. (Cadre supérieur-e, entretien individuel, 06.07.2021)

Ainsi, nous observons une grande prudence des cadres tant dans la construction du concept qualité – à témoin la place donnée aux logiques de développement professionnel et d'autoévaluation – qu'au niveau de sa mise en œuvre, cherchant à mettre le moins de pression possible sur les établissements, adaptant sans cesse le processus aux retours du terrain :

[...] Le concept qualité ce n'est pas juste un cadre que l'on envoie dans les écoles, mais c'est bien un dialogue quelque part entre l'institution et le terrain. [...] Et nous on ne doit pas se mettre dans une posture forcément de détenir le savoir et c'est comme ça qu'il faut

faire. Parce que nous on doit aussi s'adapter en fonction de ce qui est possible, en fonction de ce qui est vécu. (Cadre supérieur-e, entretien individuel, 06.07.2021)

Ce souci de « prendre avec » les professionnel·les du terrain amène les cadres à prendre leur « bâton de pèlerin », espérant progressivement amener une majorité des enseignant·es et des directions à adhérer aux changements souhaités, en adoptant un leadership par la conviction que nous avons également analysé pour un autre dossier, prioritaire et sensible, celui de l'école inclusive (Conus, *et al.*, sous presse). Nous avons pu observer combien l'anticipation et la prévention des réactions négatives tiennent une place importante dans l'action des cadres. Car les écueils potentiels sont nombreux : à l'interne, les professionnel·les du terrain peuvent résister aux orientations souhaitées en ne les appliquant pas ou minimalement dans leurs pratiques quotidiennes (ce contre quoi les cadres nous semblent passablement désarmé·es) ; ils et elles peuvent aussi résister en mobilisant leurs associations professionnelles et syndicales qui disposent d'une capacité à influencer la mise en œuvre des politiques scolaires (Revaz, 2024). Les dissensions à l'interne peuvent aisément déboucher sur une polémique dans les médias, mobilisés par des professionnel·les de terrain cherchant à faire entendre une voix discordante, comme en attestent plusieurs articles de presse parus au cours de notre collecte de données. Plus encore, une controverse médiatique devient rapidement politique quand elle est relayée par des député·es du parlement cantonal, organe politique de surveillance de l'administration cantonale. Le défi pour les cadres de l'administration scolaire cantonale de réussir à « prendre avec » les enseignant·es et les directions s'avère ainsi essentiel. Si l'on tient compte du fait que des polémiques médiatiques et politiques peuvent également être déclenchées par des parents mécontents, on mesure combien la mise en œuvre par les cadres des politiques scolaires cantonales relève plus d'un périlleux exercice d'équilibrisme que d'actes d'autorité.

## 5. UN CARRÉ DIALECTIQUE POUR SAISIR LES TENSIONS

Les cadres nous apparaissent pris·es dans une tension dialectique entre d'une part, leur mission et volonté d'impulser et d'accompagner le changement de l'école fribourgeoise, donc de mettre en œuvre des politiques qui soient appliquées dans les établissements et, d'autre part, la préoccupation de tenir compte des différentes réalités de ceux-ci, notamment les résistances de certain·es professionnel·les de terrain. Cette tension est ainsi exprimée par un·e inspecteur/trice en parlant de la collaboration entre les cadres et les directions d'établissement :

[...] Le gros travail d'accompagnement que j'essaie de faire avec les directions d'école, c'est vraiment toujours d'avoir ce discours-là et de leur dire, la première chose à faire c'est vous d'avoir une vision, qui respecte le cadre cantonal, mais on sait que vous avez de toute façon une certaine autonomie, et puis après, d'avoir votre vision, où vous voulez aller, et puis après vous ne pouvez pas non plus vous dire, je suis là, je veux aller là, et on ira tout droit. Parce qu'il y a un contexte, il y a une équipe enseignante, il y a des parents, il

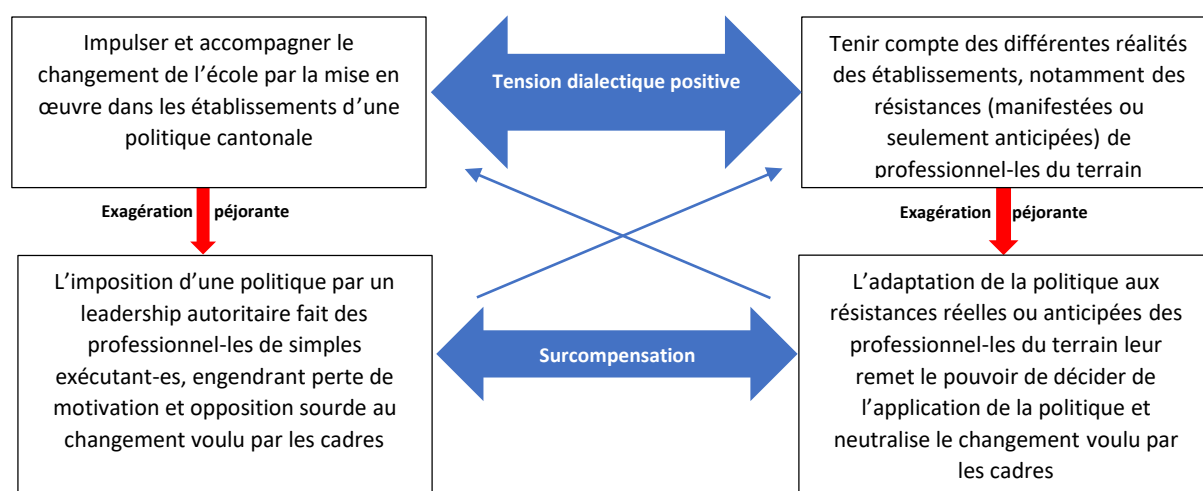
y a des élèves, il y a des réalités, et c'est de jongler avec ça, tout en gardant votre ligne. (Inspecteur/trice, entretien individuel, 12.02.2020)

Quant aux directions, rouage-clé (Rich, 2010) sur lequel les cadres ont besoin de pouvoir s'appuyer, leur pouvoir d'agir se trouve dépendant de l'adhésion des enseignant-es, comme le formule un-e inspecteur/trice :

[...] Ils ont besoin de la loyauté, si ce n'est l'obéissance des enseignants pour faire en sorte que l'école puisse fonctionner et on a des directeurs d'école qui sont très timorés, finalement dans leur mission de vecteur du changement, parce que, dans leur pesée d'intérêts, ils se disent que de toute façon, si cette réforme n'est pas tellement appliquée, personne va venir leur dire quoi que ce soit, parce que, moi je vais pas m'en rendre compte. Et ils vont conserver la bienveillance et la confiance de leur corps enseignant. (Inspecteur/trice, entretien individuel, 01.10.2020)

Tout comme pour la tension dialectique suscitée par l'expérience de la différence culturelle (Ogay & Edelmann, 2011, 2016), nous proposons de développer la tension vécue par les cadres en un carré dialectique (figure 1), un outil heuristique qui permet d'identifier les pièges (nommés dans le carré dialectique « exagérations péjorantes »)<sup>4</sup> auxquels conduirait le respect exclusif de l'un ou de l'autre pôle de la tension.

**Figure 1. Carré dialectique de la mise en œuvre par les cadres d'une politique scolaire**



<sup>4</sup> Ainsi que des "lignes de développement" (flèches en diagonale), sur lesquelles nous revenons dans la conclusion.

Que se passerait-il si les cadres ne se préoccupaient que du quadrant supérieur gauche du carré dialectique, c'est-à-dire de la seule unité de l'école fribourgeoise, nécessitant l'application unilatérale de la politique cantonale ? Comme le montre l'exagération péjorative, un tel mode d'action relèverait du leadership autoritaire et vertical, qui a depuis longtemps montré ses limites (Plane, 2015), d'autant plus dans un contexte scolaire valorisant l'autonomie des professionnel·les, et depuis peu des collectifs de professionnel·les, actifs/ves sur le terrain (Roaux, 2019). En particulier, ce type de leadership s'avère néfaste pour l'engagement au travail des employé·es : réduit·es à de simples exécutant·es, leur seule marge de liberté est de s'opposer de manière sourde au changement demandé, ou alors de quitter leur emploi. Ce n'est pas le mode de gouvernance que nous observons chez les cadres fribourgeois·es qui, avec leur leitmotiv du « prendre avec » et de la bienveillance, privilégient au contraire le pôle opposé du carré dialectique, valorisant une mise en œuvre des politiques adaptée à la diversité des établissements. Cette préférence est probablement motivée par leur adhésion aux modes actuels de gouvernance des pouvoirs publics (Voisin & Maroy, 2018) qui transparaît dans le concept de développement de la qualité. Nous faisons l'hypothèse qu'elle est également inspirée par une crainte des polémiques pouvant être déclenchées par une politique d'imposition des mesures, ainsi que par un possible sentiment de devoir de loyauté des cadres envers leurs ancien·nes collègues, les cadres ayant le plus souvent exercé auparavant comme directions ou enseignant·es dans l'école fribourgeoise (Conus, *et al.*, 2020).

Quelle est l'exagération péjorative de l'adaptation à la diversité des sensibilités des professionnel·les, position privilégiée par les cadres ? Elle apparaît dans cet extrait d'entretien avec un·e inspecteur/trice au sujet de sa relation avec les directions :

Ils sont dans le terrain, et puis moi j'ai le sentiment qu'on peut pas décréter. Parfois on les met dans des difficultés pas possibles. Donc on doit entendre ce qui vient du terrain. Mais en même temps, moi ce qui me dérange c'est que si on n'entend que le terrain, on reste dans l'immobilisme complet [...] Alors, j'aime travailler, j'aime mon métier. Mais en même temps, je me dis, mais est-ce que je suis vraiment à la bonne place pour faire bouger le système ? Parce que j'ai envie de faire bouger le système. Alors, oui sans doute, on est à l'articulation entre la politique et puis le terrain. Mais, c'est très difficile de faire bouger le terrain, de les prendre avec nous. (Inspecteur/trice, entretien individuel, 05.02.2020)

Dans ce contexte où réformes scolaires et autonomie du terrain forment un « couple en tension » (Enthoven, *et al.*, 2015, p. 95), faire preuve de bienveillance et de compréhension envers les résistances, exprimées et même seulement anticipées, chercher à éviter le conflit en adaptant la politique afin que « prendre avec » soit aussi « garder avec », peut se payer par l'immobilisme et la minimisation du changement que les cadres parviennent à apporter. Cette exagération péjorative de l'adaptation peut aller jusqu'à une inversion des rôles : ce sont pour finir les professionnel·les censé·es appliquer les mesures qui peuvent se sentir autorisé·es à y résister, pensant détenir le pouvoir de décider de la mise en œuvre de la

politique. Les cadres se voient privé-es de leur pouvoir d'agir, réduit-es à un travail de conviction et d'adaptation de la politique aux exigences des professionnel-les réticent-es. On retrouve ici la dérive du corporatisme, liée selon Felouzis et Revaz (2024) au mode de régulation focalisé sur la profession enseignante et ses savoirs d'expérience : ceux-ci étant considérés comme seuls légitimes pour orienter le fonctionnement institutionnel, les autres acteurs/trices – comme les élèves et leurs familles – sont invisibilisé-es.

Le fait que les professionnel-les résistant-es soient numériquement minoritaires ne change pas la dynamique : leur capacité de résistance à l'interne, mais aussi à se faire entendre des médias ou des politicien-nes à l'externe, ne dépend pas de leur nombre. On peut même avancer l'hypothèse que, si une majorité des professionnel-les du terrain souhaitait le changement proposé par les cadres, mais que cette majorité reste silencieuse devant la minorité des collègues résistant-es qui bénéficient de l'admiration suscitée par qui ose se rebeller contre la hiérarchie, les professionnel-les du terrain souhaitant le changement pourraient se lasser de l'immobilisme de l'école et finir par renoncer à leur métier, abandonnant l'école aux professionnel-les ne souhaitant pas changer leurs pratiques.

Selon le modèle du carré dialectique, si les acteurs/trices ne parviennent pas à rester dans la tension dialectique positive, dosant habilement leur action entre ces deux pôles aussi indispensables qu'opposés comme le sont les pôles positifs et négatifs d'une pile électrique, ils et elles risquent de se retrouver dans une situation dite de surcompensation, passant d'une exagération à l'autre : à force de voir les cadres reculer et adapter les mesures à leurs exigences, les professionnel-les de terrain résistant-es peuvent en venir à se croire libres de choisir d'adopter ou non les mesures préconisées par l'administration cantonale, confondant selon la formule de Maulini (2015) leur « autonomie responsable » de professionnel-les avec le « relativisme prétentieux » (p. 176) de qui prétend pouvoir choisir ses pratiques professionnelles à sa convenance. Mais cette contestation trop bruyante de leur autorité risque alors de finir par être inacceptable pour les cadres et de les amener à vouloir restaurer leur autorité par des mesures radicales, contraignant les récalcitrant-es à appliquer la politique qui leur est demandée, ou à quitter l'école, leur employeur-e. Dans une dynamique de cercle vicieux, ces mesures peuvent alors être perçues comme abusives par les professionnel-les de terrain, qui se démotivent et renforcent leur résistance à ce qui vient de la hiérarchie.

## **6. LES COÛTS DE LA STRATÉGIE DE CONVICTION À L'INTERNE, ET DE DISCRÉTION À L'EXTERNE**

La stratégie décrite de conviction à l'interne entraîne divers coûts, pour partie évoqués par nos cadres. On y retrouve les limites et dérives du mode de régulation par la mobilisation et la participation identifiées par Felouzis et Revaz dans l'éditorial de ce numéro : temporalité longue et singularité locale, qui fragilisent l'égalité des conditions de scolarité.

Un premier coût est la lenteur des changements qu'il est possible d'impulser : les cadres doivent freiner leurs ambitions, renoncer à voir l'école fribourgeoise évoluer au rythme souhaité, et accepter un décalage entre les objectifs vers lesquels ils et elles ont pour mission de conduire l'école fribourgeoise, et la manière dont celle-ci fonctionne réellement. C'est ce qu'évoque un-e cadre supérieur-e en mentionnant un autre dossier que celui du concept qualité, celui de l'évaluation du travail de l'élève et des nouvelles orientations envisagées à ce propos :

[...] C'est presque 10 ans qu'il faudra, cette inertie ça fait un peu peur, parfois, mais en même temps il ne faut pas perdre les gens, il faut les prendre avec. Parce que sans ça on n'a aucune chance [...]. Donc c'est là où c'est parfois un peu décourageant dans la masse qu'il y a à faire et puis l'impact réel après dans le terrain, il faut trouver de meilleurs leviers pour faire avancer les choses. Ça c'est vrai que de cet angle-là, ce sont un peu les travaux de Sisyphe. (Cadre supérieur-e, entretien individuel, 01.04.2021)

Cette nécessaire lenteur dans la gouvernance tient aussi au fait que les cadres doivent s'assurer que le changement (répondant aux politiques promues au niveau intercantonal, inspirées de l'international, voir Bonvin, 2019) pour lequel ils et elles s'efforcent d'obtenir l'adhésion des professionnel-les, trouve également un écho positif du côté des responsables politiques de l'école fribourgeoise. Le risque, sinon, est de devoir finalement reculer sur des volontés de changement déjà présentées à l'interne, avec potentiellement un effet négatif sur la possibilité de recourir à ce mode de leadership par la conviction à l'avenir :

[...] On a souvent vu la base, le politique et puis les fusibles au milieu c'est nous hein donc... s'il y a des tensions il faut s'assurer qu'on a la même ligne et le même langage avec la directrice politique de la boîte hein parce qu'autrement on risque de se retrouver nous entre guillemets en porte-à-faux et surtout on va devoir reculer sur des éléments sur lesquels on aimerait vraiment pouvoir avancer enfin. (Cadre supérieur-e, entretien individuel, 15.12.2021)

Cette stratégie de conviction est ainsi coûteuse en temps et énergie pour les cadres, qui doivent dès lors prioriser les éléments sur lesquels concentrer leurs efforts :

On s'est dit voilà concentrons-nous sur une chose à la fois et pas sur plusieurs chevaux de bataille [...] attention, on est en train d'allumer des feux un peu partout, et on a de la peine après à les gérer et à les éteindre. [...] maintenant il y a le focus sur le numérique il faut qu'on règle un peu cette question-là avant d'arriver avec d'autres sujets qui pourraient aussi être mal compris, qui pourraient aussi porter à des réactions vives, et puis dans la presse, et ensuite on est mal pris politiquement, et aussi fonctionnellement dans notre job de conduite et de pilotage de l'école obligatoire. (Cadre supérieur-e, entretien individuel, 06.04.2023)

En ce qui concerne la relation école-familles, la stratégie de conviction à l'interne implique comme coût de tenir les parents à l'écart de dossiers pour lesquels on pourrait s'attendre à ce qu'ils et elles soient consulté-es en tant que partenaires de l'école. Un premier risque de cette stratégie est que l'institution se prive ainsi de l'avis d'acteurs/trices susceptibles d'amener un regard autre, enrichissant les réflexions sous-jacentes aux décisions stratégiques et aux pratiques prescrites par les cadres en direction du terrain. Ce renoncement nous semble ainsi renforcer une gouvernance de l'entre-soi, déjà alimentée par l'homogénéité des profils des cadres qui entretient ce que nous avons appelé l'endogamie du système scolaire (Conus, *et al.*, 2020). L'ethnocentrisme institutionnel, soit la tendance à ne considérer la réalité en jeu qu'à partir de son propre cadre de référence, ne peut qu'en sortir renforcé. Un second risque nous paraît alors d'entretenir un mécontentement du côté d'une partie des parents à propos d'une école perçue comme immobile, centrée sur elle-même et fermée à ce qui vient de l'extérieur. La collaboration qui en résulte risque fort de conforter dans leur avis les professionnel-les de terrain déjà réticent-es à collaborer avec les parents.

Plus largement, et à nos yeux très préoccupante, cette lenteur du changement affecte la capacité de l'école à s'adapter à la société d'aujourd'hui et à répondre aux défis actuels. En particulier celui de l'égalisation des chances, pourtant défini comme un objectif de l'école publique selon une déclaration commune des cantons latins (Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin [CIIP], 2003) : en attendant que toutes les professionnel-les de terrain acceptent de changer leurs pratiques, des cohortes d'élèves ne bénéficient pas des mesures censées développer la qualité de l'école. Ainsi, donner du temps aux établissements pour la mise en œuvre des mesures revient à accepter que perdurent, et même n'augmentent encore, les inégalités produites par les différences des conditions de scolarisation que trouvent les élèves en fréquentant un établissement plutôt qu'un autre (Duru-Bellat, *et al.*, 2022).

## CONCLUSION

Réaliser un partenariat entre l'école et les familles qui dépasse l'énoncé de bonnes intentions, mais se concrétise dans les pratiques ne va décidément pas de soi. L'analyse du cas que représente la mise en œuvre par les cadres de l'administration cantonale fribourgeoise d'une politique de développement de la qualité de l'école montre combien il est difficile pour l'institution de considérer les parents d'élèves comme des partenaires. Leur implication dans le processus apparaissant comme une menace insupportable aux yeux d'enseignant-es et de directions, la relation école-familles est réduite au parent pauvre dans le concept qualité afin de ne pas menacer son acceptabilité, déjà difficile, par les professionnel-les de terrain.

Rejoignant une conclusion que nous faisons déjà ailleurs (Ogay, 2024), il nous paraît urgent d'examiner attentivement et sans tabou comment se construisent ces crispations entre



parents, enseignant-es et directions, qui semblent avoir le pouvoir de freiner, voire de bloquer la mise en œuvre des politiques éducatives. Lors de notre première recherche dans un établissement scolaire comme dans l'actuelle au sein de l'administration scolaire cantonale, nous avons pu observer combien la représentation que les professionnel-les de l'école ont des parents d'élèves est monopolisée par la vision qu'ils et elles ont d'une minorité de parents qui contestent l'action de l'école, et combien cela oriente l'attitude de l'école dans une posture défensive envers tous les parents d'élèves. Après cette analyse de la mise en œuvre du concept qualité, nous ne pouvons que remarquer combien l'attention des cadres est également monopolisée par les professionnel-les de terrain qui se montrent réticent-es aux changements voulus. Dans les deux cas, que les contestataires ou résistant-es, parents ou professionnel-les, soient une minorité numérique n'enlève rien à leur pouvoir d'influencer la vie de l'école et sa capacité au changement. Il s'agit dès lors de chercher à comprendre les résistances de ces parents, enseignant-es et directions : notamment, quelles sont les peurs qui les inspirent ? Comment en tenir compte dans la mise en œuvre des politiques scolaires cantonales ?

Le carré dialectique que nous avons développé pour identifier les tensions dans lesquelles se trouvent les cadres dans la mise en œuvre d'une politique scolaire montre les pièges d'un leadership autoritaire comme du leadership par la conviction, privilégié par les cadres fribourgeois-es. Les « lignes de développement » qui figurent dans le modèle du carré dialectique indiquent que la sortie de l'exagération péjorative nécessite de revaloriser le pôle opposé de la tension, afin que celle-ci soit une tension dialectique positive. Mais comment tenir compte des différentes réalités et sensibilités du terrain tout en conduisant une politique qui soit commune à tous les établissements ? Il n'existe bien sûr pas de solution miracle à ce dilemme : les tensions dialectiques ne se résolvent pas, mais les identifier permet de mieux comprendre les difficultés rencontrées. Ainsi, une piste pourrait être d'intégrer au processus de mise en œuvre d'une politique l'explicitation de la tension auprès de tous/tes les acteurs/trices concerné-es : ceci permettrait d'en faire un problème commun à résoudre dans l'écoute et le dialogue, balisé par une déontologie professionnelle (Prairat, 2014) explicite et une définition claire des rôles et compétences décisionnelles respectives.

Selon les termes de Berger (2009), les difficultés rencontrées pour instaurer le changement ne relèvent pas d'une mauvaise volonté des acteurs/trices « mais de facteurs plus subtils, d'ordre culturel et de nature organisationnelle » (p. 161). Le rôle joué par la culture politique du consensus, essentielle dans le contexte helvétique, est assurément à interroger, dans la suite de l'analyse de la fabrication des politiques éducatives dans un autre canton, réalisée par Fouquet-Chauprade, et al. (2024). À notre sens, la possibilité d'inciter les évolutions souhaitées au sein d'une organisation exige de penser les conditions, institutionnelles, politiques, mais aussi interactionnelles, nécessaires à ce que la recherche du consensus ne se résume pas à un évitement du conflit, ayant pour prix une invisibilisation d'une partie des acteurs/trices afin de rassurer les autres.

## RÉFÉRENCES

- Ahehehinnou, P. C. (2023). *La participation des parents dans les prises de décision au sein des instances de gouvernance intermédiaire de l'éducation au Québec (2016-2020)*. Thèse de doctorat en administration et politiques de l'éducation, Université Laval. <http://hdl.handle.net/20.500.11794/125423>
- Anadón, M., & Guillemette, F. (2007). La recherche qualitative est-elle nécessairement inductive ? *Recherches qualitatives*, 5 (hors-série), 26-37.
- Béguin, P. (2004). Mondes, monde commun et versions des mondes. *Bulletin de psychologie*, 57(469), 45-48. <https://doi.org/10.3406/bupsy.2004.15299>
- Berger, E. (2009). Le « tango » de l'école tessinoise, entre autonomie et hybridation. In G. Pelletier (Ed.), *La gouvernance en éducation : Régulation et encadrement dans les politiques éducatives* (pp. 161-172). Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.pelle.2009.01.0161>
- Bizumic, B., Monaghan, C., & Priest, D. (2021). The Return of Ethnocentrism. *Political Psychology*, 42(1), 29-73. <https://doi.org/10.1111/pops.12710>
- Bonvin, F. (2019). Qualité, efficacité et équité: Les enjeux du système éducatif suisse au regard de la redéfinition du champ éducatif au niveau international. *L'éducation en débats : analyse comparée*, 9, 20-39.
- CIIP. (2003). *Déclaration de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) relative aux finalités et objectifs de l'École publique*. Neuchâtel : CIIP. [https://www.ciip.ch/files/8/Declaration\\_CIIP\\_Finalites-objectifs\\_ecole\\_2003-01-30%20.pdf](https://www.ciip.ch/files/8/Declaration_CIIP_Finalites-objectifs_ecole_2003-01-30%20.pdf)
- Conus, X., Ballif, L., & Ogay, T. (sous presse). Regards de cadres d'une administration scolaire suisse sur les collaborations autour de l'école inclusive: Tensions interprofessionnelles et risque de parents instrumentalisés. *Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle*.
- Conus, X., Borruat, S., Ogay, T., & Ballif, L. (2020). Qui fait l'école? L'ouverture de l'institution scolaire à la diversité à l'épreuve de l'homogénéité de ses cadres. Enquête dans une administration scolaire en Suisse. *Alterstice : Revue Internationale de la Recherche Interculturelle*, 9(2), 105-118. <https://doi.org/10.7202/1082532ar>
- Conus, X., & Ogay, T. (2020). Communication entre enseignants et parents minoritaires lors du premier entretien: Effet-miroir d'extension et de restriction de rôles. In L. Pelletier, & A. Lenoir (Eds.), *Regards critiques sur la relation école-familles* (pp. 51-68). Paris : Édition des archives contemporaines.
- Demailly, L. (2003). L'évaluation de l'action éducative comme apprentissage et négociation. *Revue française de pédagogie*, 142, 115-129.
- Demailly, L. (2009). L'obligation de réflexivité. In G. Pelletier (Ed.), *La gouvernance en éducation* (pp. 33-52). Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.pelle.2009.01.0033>

- Draelants, H., & Revaz, S. (2022). *L'évidence des faits. La politique des preuves en éducation*. Paris : Presses Universitaires de France.  
<https://doi.org/10.3917/puf.drael.2022.01>
- Duru-Bellat, M., Farges, G., & Van Zanten, A. (2022). Les scolarités dans leur contexte. In M. Duru-Bellat, G. Farges, & A. Van Zanten (Eds.), *Sociologie de l'école* (6e éd., pp. 117-140). Paris : Armand Colin. <https://doi.org/10.3917/arco.duru.2022.01.0117>
- Enthoven, S., Letor, C., & Dupriez, V. (2015). Réformes pédagogiques et autonomie professionnelle: Un couple en tension. *Revue française de pédagogie*, 192(3), 95-108.  
<https://doi.org/10.4000/rfp.4843>
- État de Fribourg. (2014). *Loi sur la scolarité obligatoire du 9 septembre 2014* (RSF 411.0.1).  
<http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4312>
- Fahrni, L., & Ogay (2022). Préparer l'entrée à l'école ? Analyse d'une pratique de transition œuvrant à la frontière entre l'école et les familles au sein d'un établissement scolaire du canton de Fribourg. *Recherches en éducation*, 46, 155-166. <https://doi.org/10.4000/ree.10170>
- Felouzis, G., & Revaz, S. (2024). Éditorial. Réguler la mise en œuvre des politiques éducatives. Acteurs/trices, instruments et stratégies. *L'éducation en débats : analyse comparée*, 14(2), 180-197.
- Forquin, J.-C. (1989). *École et culture. Le point de vue des sociologues britanniques*. Paris : De Boeck Université.
- Fouquet-Chauprade, B., Revaz, S., & Charmillot, S. (2024). Une entrepreneure de morale au pays du consensus: Fabrication d'une politique scolaire en Suisse. *Swiss Journal of Sociology*, 50(1), 47-66. <https://doi.org/10.2478/sjs-2023-0013>
- Grard, M.-A. (2022). *L'égale dignité des invisibles. Quand les sans-voix parlent de l'école*. Lormont/Montreuil : Le Bord de l'eau/Éditions Quart Monde.
- Gremion, L., Ogay, T., Ballif, L., Banholzer, R., & Conus, X. (2022). Des chercheuses et chercheurs dans et hors du terrain: Les coulisses d'un dispositif ethnographique critique. *Recherches Qualitatives*, 26 (hors-série), 15-31.
- Lacroix, I. (2018). Pratique de gouvernance éducative multijoueur et leadership partagé: La direction, les parents et les membres de la communauté. *Éducation et francophonie*, 46(1), 67-82. <https://doi.org/10.7202/1047136ar>
- Maes, J., & Debois, F. (2021). Outil 3. Le SWOT. In J. Maes, & F. Debois (Eds.), *La boîte à outils du chef de projet* (3e éd., pp. 16-17). Paris : Dunod.
- Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? *Sociologie et sociétés*, 40(1), 31-55. <https://doi.org/10.7202/019471ar>
- Maulini, O. (2015). « L'Etat, c'est moi ? » Instruction publique et autonomie des enseignants: Des ambivalences aux conflits d'intérêt dans la profession. In R. Wittorski, O. Maulini, & M. Sorel (Éds.), *Les professionnels et leurs formations: Entre développement des sujets et projets des institutions* (1e éd., pp. 170-185). Berne : Peter Lang.
- OCDE. (2001). *Construire aujourd'hui l'administration de demain*. Paris : Editions OCDE.  
<https://doi.org/10.1787/9789264289772-fr>

- Ogay, T. (2017). L'entrée à l'école, berceau de l'alliance éducative entre l'école et les familles ? Le rôle perturbateur des implicites de l'école. *Revue suisse des Sciences de l'éducation*, 39(2), 336-351.
- Ogay, T. (2024). Pour que la relation école-familles soit véritablement pensée comme une relation: Une approche de communication interculturelle. In F. Gremion, L. Gremion, C. Monney, & M.-P. Matthey (Éds.), *Inclusion scolaire et inégalités: Perspectives plurielles et bilan sur les défis* (pp. 187-207). Bienne : Éditions HEP-BEJUNE.
- Ogay, T., Conus, X., Banholzer, R., & Cériani, L. (2023). La collaboration de l'école avec les familles au regard du sens donné à la réussite éducative par les cadres d'une administration scolaire. *Nouveaux cahiers de la recherche en éducation*, 25(1), 36-61. <https://doi.org/10.7202/1106971ar>
- Ogay, T., & Edelmann, D. (2011). Penser l'interculturalité dans la formation des professionnels: L'incontournable dialectique de la différence. In A. Lavanchy, F. Dervin, & A. Gajardo (Éds.), *Anthropologies de l'interculturalité* (pp. 47-71). Paris : L'Harmattan.
- Ogay, T., & Edelmann, D. (2016). 'Taking culture seriously' : Implications for intercultural education and training. *European Journal of Teacher Education*, 39(3), 388-400. <https://doi.org/10.1080/02619768.2016.1157160>
- Plane, J.-M. (2015). *Théories du leadership : Modèles classiques et contemporains*. Paris : Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.plane.2015.01>
- Prairat, E. (2014). Déontologie et minimalisme. *Recherches en éducation*, 6 (hors-série), 25-31. <https://doi.org/10.4000/ree.9229>
- Progin, L. (2019). Accompagner les dirigeants scolaires aux épreuves des débuts de carrière en Suisse romande: Analyse et pistes de développement en formation. In L. Progin, R. Etienne, & G. Pelletier (Eds.), *Diriger un établissement scolaire. Tensions, ressources et développement* (pp. 129-142). Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.progi.2019.01.0129>
- Revaz, S. (2024). Are interest groups effective public action influencers in the field of education ? Case studies of two school reforms in Switzerland. *European Educational Research Journal*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/14749041231221468>
- Rich, J. (2010). *Les nouveaux directeurs d'école. Repenser l'encadrement des établissements scolaires*. Bruxelles : De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.rich.2010.01>
- Roaux, C. (2019). Le travail en équipe en école primaire : une autonomie sous contrainte. *Éducation et socialisation*, 54 [en ligne]. <https://doi.org/10.4000/edso.8012>
- SEnOF. (s. d.-a). *Maintien et développement de la qualité de l'école. 5 axes de développement de la qualité : Une base pour l'autoévaluation*. Fribourg : Direction de la formation et des affaires culturelles.
- SEnOF. (s. d.-b). *Maintien et développement de la qualité de l'école : Élément d'explications*. Fribourg : Direction de la formation et des affaires culturelles. <https://edudoc.ch/record/220013?ln=fr>

SEnOF. (s. d.-c). *Maintien et développement de la qualité de l'école. Le cadre d'évaluation pour l'inspection: La part externe de l'évaluation*. Fribourg : Direction de la formation et des affaires culturelles.

Van Zanten, A. (2021). *Les politiques d'éducation*. Paris : Presses Universitaires de France.

Voisin, A., & Maroy, C. (2018). La sociologie de l'éducation au croisement de la sociologie de l'action publique : Apports des cadres pour une typologie des systèmes d'accountability. *Cahiers de recherche sociologique*, 64, 173-202. <https://doi.org/10.7202/1064725ar>

# Le rôle des directions d'établissement dans la mise en œuvre de la collaboration entre éducateurs/trices et enseignant-es dans l'enseignement prioritaire à Genève

Julia Napoli, *Université de Genève* 

DOI : [10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1752](https://doi.org/10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1752)

## Résumé

Cet article explore le rôle des directions d'établissement dans la mise en œuvre de la collaboration entre enseignant-es et éducateurs/trices dans les établissements du Réseau d'Enseignement Prioritaire (REP) à Genève, en Suisse. S'appuyant sur la sociologie des organisations et les travaux de Mintzberg, l'étude examine la coordination difficile entre ces professionnel·les. La méthodologie repose sur 35 entretiens semi-directifs dans sept écoles primaires REP auprès de directions, d'enseignant-es et d'éducateurs/trices. Les résultats montrent que la collaboration est entravée par des cultures professionnelles distinctes et que la médiation par les directions d'établissement est complexifiée par des systèmes hiérarchiques duals. Cependant, certaines directions d'établissement réussissent à instaurer des collaborations fructueuses lorsqu'elles renforcent la communication, clarifient les rôles et responsabilités de chacun-e, et promeuvent une compréhension mutuelle des objectifs et des méthodes de travail. Autrement dit, les directions d'établissement qui adoptent une position de neutralité et de médiation effective facilitent une collaboration harmonieuse et efficace entre enseignant-es et éducateurs/trices. Ainsi, l'application des mécanismes de coordination de Mintzberg (2006) permet non seulement d'identifier les défis, mais aussi de discerner les conditions nécessaires pour une mise en œuvre réussie de la collaboration interprofessionnelle dans le REP genevois.

**Mots-clés :** collaboration interprofessionnelle, courtier en politiques publiques, directions d'établissement, enseignant-e, éducateur/trice

## Abstract

This article analyzes the role of school principals in implementing collaboration between teachers and educators in the Priority Education Network (REP) schools in Geneva, Switzerland. Drawing on the sociology of organizations and the work of Mintzberg (2006), the study investigates the challenges of coordinating professionals with differing cultural backgrounds. The methodology is based on 35 semi-structured interviews with principals, teachers and educators in seven REP primary schools. The results show that collaboration is

hampered by distinct professional cultures and that mediation by school principals is complicated by dual hierarchical systems. However, some headteachers succeed in establishing fruitful collaborations when they strengthen communication, clarify the roles and responsibilities of each, and promote a mutual understanding of objectives and working methods. In other words, principals who adopt a position of neutrality and effective mediation facilitate harmonious and effective collaboration between teachers and educators. Thus, applying Mintzberg's (2006) coordination mechanisms makes it possible not only to identify the challenges, but also to discern the conditions necessary for successful implementation of interprofessional collaboration in the Geneva REP.

**Keywords:** educator, interprofessional collaboration, policy broker, school management, teacher

## INTRODUCTION

Les politiques d'éducation prioritaires visent à rectifier les disparités éducatives qui découlent des inégalités socio-économiques et de leur inégale répartition dans des espaces géographiques et scolaires spécifiques (Van Zanten, 2008). Ce sont des politiques qui ont pour objectif la réduction des écarts de performance scolaire, en allouant des ressources supplémentaires, qu'elles soient humaines ou financières, à des zones géographiques ou à des groupes socialement défavorisés (Demeuse & Baye, 2008 ; Van Zanten, 2008). Elles ont pris des formes assez diverses selon le pays et la période historique considérés (Demeuse, *et al.*, 2008). Une des formes possibles est d'accompagner les enseignant-es dans leur travail pédagogique et les élèves présentant des difficultés par la création de nouveaux métiers au sein des classes, tels que les éducateurs/trices sociaux (Glasman & Ion, 1993). Ce type de dispositif soulève la question de l'articulation entre instruction et éducation dans les établissements scolaires des réseaux d'éducation prioritaire (Jaeggi, 2008 ; Soussi, *et al.*, 2014) et la question des relations entre acteurs/trices aux cultures professionnelles contrastées.

Le présent article propose d'analyser le rôle des directions d'établissement dans la mise en œuvre de la collaboration entre les éducateurs/trices et les enseignant-es dans les établissements Réseau d'Enseignement Prioritaire (REP) du contexte genevois en Suisse. Il s'agira d'éclairer cette mise en œuvre à la lumière de la sociologie des organisations en général et des travaux de Mintzberg (2006) en particulier. En effet, de nombreux travaux (e.g Giuliani, 2017) montrent que la coordination organisationnelle est rendue difficile entre ces deux types de professionnels du fait d'un ajustement mutuel empêché par des cultures professionnelles éloignées. La supervision directe qui pourrait soutenir ce processus de coordination des tâches est complexifiée dans la mesure où les directions d'établissement sont les supérieures hiérarchiques des enseignant-es, mais pas des éducateurs/trices. Ainsi, leur rôle d'acteurs/trices intermédiaires lors de la mise en œuvre de la politique est



complexifié par un manque de moyens institutionnels aptes à leur offrir des capacités d'action pour favoriser la coopération de ces professionnel·les au sein même des établissements scolaires.

## 1. CADRAGE CONTEXTUEL ET THÉORIQUE

### 1.1. Le contexte du REP genevois

En Suisse, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques éducatives relèvent de la compétence cantonale. Par conséquent, les orientations en matière d'éducation prioritaire diffèrent d'un canton à l'autre (Felouzis & Charmillot, 2017; Fouquet-Chauprade, *et al.*, 2015; Soussi, *et al.*, 2012). Plusieurs cantons ont développé des mesures éducatives pour réduire les inégalités scolaires. Parmi ces mesures, les politiques d'éducation prioritaire existent notamment dans les cantons de Genève, Vaud et Zurich (Soussi, *et al.*, 2012)<sup>1</sup>.

À Genève, la politique du Réseau d'Enseignement Prioritaire est introduite en 2006. Cette initiative vise à lutter contre les inégalités scolaires qui augmentent de concert avec le pourcentage de population défavorisée dans certains quartiers (Soussi, *et al.*, 2012). Son objectif principal est de promouvoir la réussite des élèves issu·es de milieux socialement et économiquement précaires. Dans le cas genevois, les établissements identifiés par la politique du REP bénéficient de ressources humaines supplémentaires, notamment à travers l'intégration d'un·e éducateur/trice social·e en leur sein. À partir de 2019, elles/ils se retrouvent dans toutes les écoles du canton, bien que les établissements du REP genevois disposent d'un plus fort taux de présence (Napoli, 2024). La directive de 2012 qui établit le Réseau d'enseignement prioritaire évoque indirectement le rôle de l'éducateur/trice au travers de ses objectifs : « Un accent particulier est porté au développement de compétences sociales et de citoyenneté des élèves ainsi qu'à la communication avec les familles pour les mobiliser face aux apprentissages de leurs enfants » (DIP, D.DGEP-06-01, 2012, p. 2). Les missions de l'éducateur/trice sont définies plus précisément dans des notes de service<sup>2</sup> du Département de l'Instruction publique reprise dans cet extrait d'un rapport du SRED<sup>3</sup> :

Sa mission générale est de contribuer au développement des compétences sociales, des apprentissages et à l'intégration des enfants inscrits dans l'école, ceci en collaboration

---

<sup>1</sup> Les premières sont apparues dans le canton de Zurich en 1996 suite aux constats des études PISA qui mettaient en évidence le lien entre origine sociale et difficultés scolaires. Le projet QUIMS (Qualität in Multikulturellen Schulen) développait trois axes principaux pour réduire les inégalités scolaires dans des établissements identifiés sur la base du taux d'élèves allophones (Soussi & Nidegger, 2015). Dans le canton de Vaud, le projet « équité en 2008 » a consisté à allouer des ressources supplémentaires à certains établissements scolaires sur la base de critères économiques et sociaux des familles qui le fréquentent.

<sup>2</sup> Deux notes de service du DIP: « Biffiger J.-P. & Riedweg B. (2007). Mission d'un éducateur œuvrant au sein du REP. Note de service du 03.07.2007, Département de l'Instruction Publique. » et « Vincent Gatti C. & Riedweg B. (2010). Mission d'un éducateur œuvrant au sein du REP. Note de service du 20.08.2010, Département de l'Instruction Publique ».

<sup>3</sup> Service de la Recherche en Education du canton de Genève



avec tous les acteurs à l'intérieur de l'école et ceux qui sont en lien avec l'école ou les familles. Il permet également « une action préventive des comportements à risque et de l'échec scolaire ». (Soussi, *et al.*, 2014, p. 5)

Les éducateurs/trices ont théoriquement pour rôle d'accompagner les élèves dans la gestion de problématiques sociales et comportementales en collaboration avec les enseignant-es et en partenariat avec les familles. Leur intégration dans les établissements du REP implique une collaboration professionnelle entre deux corps de métiers : les enseignant-es, qui incarnent la dimension pédagogique, et les éducateurs/trices, qui incarnent la dimension sociale de l'accompagnement des élèves (Soussi, *et al.*, 2014).

Notre étude, menée dans le canton de Genève entre 2020 et 2022, a mis en lumière des sources de tension dans la relation de travail entre les enseignant-es et les éducateurs/trices et a révélé la difficulté des directions d'établissements d'intervenir en soutien à cette collaboration.

## **1.2. Le contexte du REP genevois**

La mise en œuvre se définit comme « un processus décisionnel organisationnel complexe<sup>4</sup> » (Peterson, 1977, p. 3). Ce processus implique la mobilisation de ressources et la prise de décisions appliquées par des acteurs/trices sociales/aux pour réaliser les objectifs d'une politique donnée (Boussaguet & Dupuis, 2014 ; Charbonneau & Padioleau, 1980). Elle peut également être envisagée plus largement en mettant l'accent sur le rôle des acteurs/trices qui interprètent ou réinterprètent la politique en question. Lessard et Carpentier (2015) concluent d'ailleurs leur ouvrage dédié à la mise en œuvre des politiques éducatives par la définition suivante :

Mettre en œuvre c'est interpréter. Une partie de l'interprétation nécessaire est liée aux ambiguïtés de la politique : parfois voulues ou impossibles à éliminer, ces ambiguïtés ouvrent la voie à des interprétations plus ou moins différentes suivant les cadres de références, les positions et les intérêts des acteurs. (p. 189)

La mise en œuvre s'analyse notamment au moyen des concepts de couplage et de couplage lâche (*loose coupling*) qui illustrent la relation entre les politiques (au sens de policy) et leur mise en pratique (Lessard, *et al.*, 2008). D'un côté, le couplage se réfère à l'alignement des objectifs initiaux avec les résultats obtenus. Lane (1987) définit le couplage comme la concordance entre les objectifs et les résultats, affirmant que « la mise en œuvre désigne la réalisation, au moyen de résultats concrets, d'effets qui correspondent à l'intention initiale<sup>5</sup> » (Lane, 1987, p. 528). De l'autre, le découplage ou couplage lâche indique un certain écart entre ces objectifs et les résultats (Weick, 1978).

---

<sup>4</sup> Traduction de l'autrice

<sup>5</sup> Traduction de l'autrice

Coburn (2004) approfondit les concepts de couplage et de découplage en démontrant l'interaction entre la structure cognitive des acteurs/trices et la construction collective. Son étude sur la mise en œuvre d'une nouvelle politique d'apprentissage de la lecture aux États-Unis révèle quatre réponses possibles des enseignant-es : l'assimilation (ou couplage), le rejet (ou réponse symbolique), le découplage et l'accommodation. Elle met en lumière l'influence des directions d'établissements sur la construction de sens et l'adhésion des enseignant-es à la politique, observant que près de la moitié des enseignant-es ont assimilé les nouvelles pratiques grâce à une transformation du message par les directions d'établissement, le rendant ainsi compatible avec leurs croyances.

La sociologie des organisations offre une approche pratique pour analyser les stratégies et les interactions entre acteurs/trices lors de la mise en œuvre. Sa méthodologie explore les situations de travail en interrogeant les acteurs/trices sur trois aspects essentiels : leur travail, leurs relations avec les autres et leur conception du « rôle » au sein de leur poste de travail (Friedberg, 1988).

Dans le cadre de la sociologie des organisations, Mintzberg (2006) a profondément influencé la compréhension de la mise en œuvre des politiques et des pratiques organisationnelles. Les dynamiques sociales qui participent au fonctionnement des entreprises et des institutions sont explicitées en examinant les différentes configurations organisationnelles et en identifiant les rôles et les interactions au sein des organisations. Mintzberg (2006) identifie cinq mécanismes clés de coordination organisationnelle :

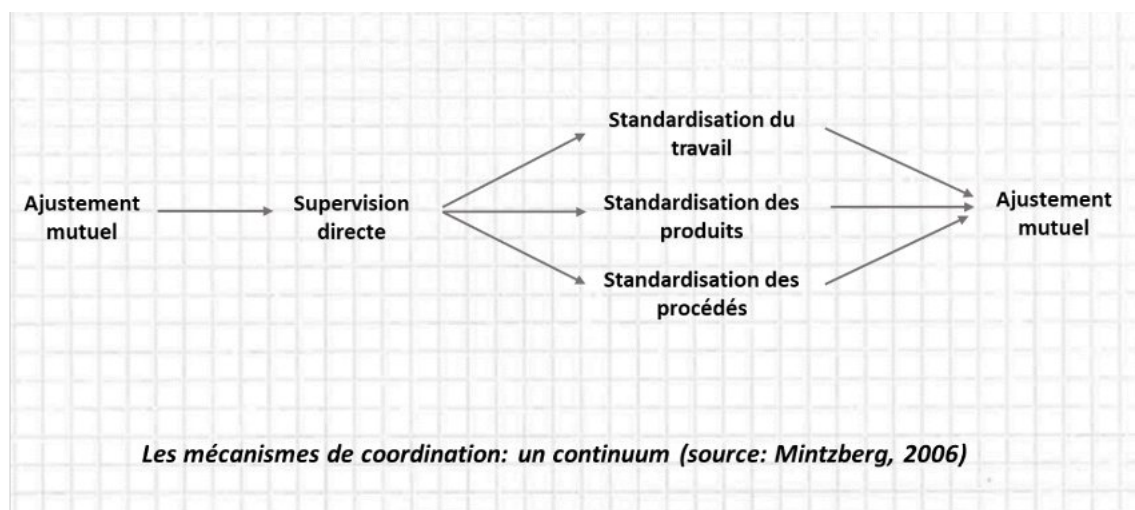
- L'ajustement mutuel : la coordination du travail s'effectue par une simple communication informelle et la capacité des spécialistes de s'adapter les uns aux autres ;
- La supervision directe : une personne se trouve investie de la responsabilité du travail des autres (instructions et contrôles) ;
- La standardisation des procédés (ou du travail) : le contenu du travail est spécifié ou programmé ;
- La standardisation des produits : les caractéristiques du produit sont spécifiées à l'avance (ex. : dimensions du produit ou performance à atteindre) ;
- La standardisation des qualifications : la qualification et le savoir sont standardisés lorsqu'est spécifiée la formation de celui qui exécute le travail.

Appliqué au cas du REP genevois, l'ajustement mutuel correspond à la collaboration des enseignant-es et des éducateurs/trices dans le cadre de leurs fonctions respectives. La supervision directe implique les directions d'établissements. Si la directive de 2012 et les notes de service de 2007 et 2010 établissent un cadre et des tâches complémentaires entre ces acteurs/trices, à l'inverse, la mission de l'éducateur/trice décrite dans ces mêmes documents chevauche à certains égards celle des enseignant-es, « sa mission générale est de contribuer au développement des compétences sociales, des apprentissages et à

l'intégration des enfants inscrits dans l'école » (Soussi, *et al.*, 2014, p. 5). La standardisation des produits correspondrait aux objectifs relatifs au développement des compétences sociales, des apprentissages et de l'intégration des élèves. Or, seuls les apprentissages académiques sont spécifiés dans le curriculum (i.e. le PER<sup>6</sup>). Enfin, les qualifications et les savoirs sont standardisés, mais différents pour chacun des corps de métiers. En effet, les enseignant-es reçoivent une formation à l'université de Genève et les éducateurs/trices sont diplômé-es de la Haute École de travail social de Genève (HETS).

Mintzberg (2006) souligne également qu'il existe une continuité entre ces mécanismes de coordination, et que leur pertinence peut varier en fonction de divers facteurs, tels que la croissance de l'organisation ou la spécialisation des tâches. Le schéma ci-après permet d'avoir une vision complète du continuum qui existe entre les différents mécanismes.

**Figure 1. Les mécanismes de coordination : un continuum**



Source : Mintzberg (2006)

Dans le cadre de notre analyse, nous mobiliserons les apports théoriques de Mintzberg (2006) pour analyser le degré de couplage des objectifs initiaux de la politique avec la mise en œuvre effective de la collaboration dans les établissements du REP genevois.

## 2. MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

Ce projet s'ancre dans une approche de la sociologie des organisations, privilégiant une méthodologie qualitative avec des entretiens semi-directifs (Crozier & Friedberg, 1977 ; Musselin, 2005). L'enquête explore les mécanismes sociaux et organisationnels pour comprendre les formes d'actions et d'interactions pendant la mise en œuvre des politiques d'éducation prioritaire.

<sup>6</sup> Plan d'études Romand

Les données utilisées dans le cadre de cet article sont issues d'une recherche comparative sur la mise en œuvre des politiques d'éducation compensatoire en France, en Angleterre et dans le canton de Genève<sup>7</sup>. Les résultats présentés concernent exclusivement le terrain de recherche genevois dans lequel trente-cinq entretiens semi-directifs ont été menés dans des établissements du canton qui bénéficient de la politique d'éducation prioritaire (i.e. les établissements du Réseau d'Enseignement Prioritaire). L'étude se concentre sur les acteurs/trices au niveau intermédiaire et local, autrement dit en l'espèce, les entretiens ont été menés dans sept écoles primaires genevoises REP, auprès des directions d'établissements et des professionnel·les de l'éducation (enseignant·es titulaires et de soutien, éducateurs/trices, coordinateurs/trices pédagogiques)<sup>8</sup>. Toutes les personnes interrogées ont été soumises à la même grille d'entretien basée sur une méthodologie déclinant des questions concrètes sur les actions et les interactions qu'elles mènent dans le cadre de leurs fonctions au sein de l'établissement scolaire<sup>9</sup>.

### **3. CONFRONTATION DES CULTURES PROFESSIONNELLES ET MÉDIATION INSTITUTIONNELLE : LES ENJEUX DE LA COLLABORATION ENTRE ENSEIGNANT-ES ET ÉDUCATEUR/TRICES**

#### ***3.1. Un ajustement mutuel contraint par une confrontation des cultures professionnelles entre les enseignant-es et les éducateurs/trices***

L'intégration d'un·e éducateur/trice dans les établissements REP du canton de Genève repose sur un postulat de collaboration entre acteurs/trices « de et autour de » la classe et en particulier entre les enseignant·es et les éducateurs/trices (extrait de la directive D.DGEP-06-01 de 2012 élaborée par le département de l'instruction publique). Le dispositif entend enrichir les ressources disponibles pour les enseignant·es lorsqu'elles/ils sont confronté·es à une situation complexe avec un élève ou une famille qui ne serait pas d'ordre pédagogique, en leur offrant l'opportunité de collaborer avec un·e professionnel·le disposant d'une expertise complémentaire à la leur (Giuliani, 2017). Cette collaboration vise à aborder les difficultés rencontrées par les élèves et à soulager l'enseignant·e des problèmes liés aux comportements, lui permettant ainsi de se concentrer davantage sur les aspects liés à l'apprentissage. Giuliani (2017) observe une répartition des rôles et des tâches entre éducateurs/trices et enseignant·es lors de situations routinières et une tendance à un ajustement mutuel dans des situations de crise. L'éducateur/trice intervient en fournissant des éléments éducatifs et sociaux supplémentaires pour résoudre les problèmes rencontrés par certain·es élèves, venant ainsi compléter les perspectives pédagogiques de l'enseignant·e.

---

<sup>7</sup> Financée par le FNS (Fonds National Suisse)

<sup>8</sup> Dans le canton de Genève, les entretiens ont été menés auprès de sept directions d'établissement, trois éducateurs/trices, 22 enseignant·es et deux coordinatrices pédagogiques.

<sup>9</sup> Exemple de questions du guide d'entretien : En quoi consiste votre fonction ? Aspects les plus importants de votre travail ? Intéressants ? Avec qui êtes-vous amené·e à travailler ? Quelles sont les relations les plus importantes (difficiles, conflictuelles, intéressantes) ? Les plus utiles ? etc.

L'arrivée de l'éducateur/trice introduit donc une nouvelle dynamique collaborative au sein de l'école. Cela peut être identifié comme une collaboration interprofessionnelle en ceci que chaque professionnel-le apporte une expertise unique et complémentaire à celle des autres (Beaumont, *et al.*, 2010). Certain-es auteurs/trices expliquent que ce type de collaboration nécessite des pré-requis entre les professionnel-les tels que le respect mutuel, l'égalité entre les participant-es, le volontariat, le partage des responsabilités et la poursuite d'objectifs communs. Les professionnel-les accomplissent des tâches spécifiques en fonction de leur expertise individuelle, tout en reconnaissant les chevauchements des compétences de chacun des membres (Beaumont, *et al.*, 2010 ; Robidoux, 2007).

Dans le cadre de notre étude, la collaboration interprofessionnelle peut être confrontée à des défis significatifs. D'une part, cette collaboration n'a pas été choisie, mais imposée par l'institution. Cette direction d'établissement nous explique qu'il est encore difficile de faire comprendre le rôle et l'intérêt de cette collaboration aux enseignant-es : « Enfin, je dois encore beaucoup travailler avec la Coordinatrice Pédagogique, avec les éducateurs, pour pouvoir faire comprendre la plus-value aux enseignants, enfin, à certains, pas tous » (Direction d'établissement).

Les éducateurs/trices ont dû également prendre le temps d'expliquer leur rôle aux enseignant-es pour pouvoir travailler avec les élèves en difficulté :

Il y a des enseignants qui résistaient un peu à ce que les élèves viennent nous voir ou ça les mettait mal à l'aise et puis ils ne savaient pas ce qui s'y passait dans notre bureau. Donc du coup ça demandait pas mal de discuter et puis de dire « Ben, nous on travaille comme ça ». (Éducateur/trice)

D'autre part, les objectifs des éducateurs/trices et des enseignant-es vis-à-vis de l'enfant diffèrent. Les différences de parcours et de référentiels entre les métiers d'éducateurs/trices et ceux de l'enseignement peuvent créer des écarts dans la compréhension des enjeux éducatifs et des approches pédagogiques. Les éducateurs/trices, issu-es de formations et de pratiques professionnelles distinctes, ont une vision axée davantage sur l'accompagnement social et émotionnel des élèves, tandis que les enseignant-es seront plus centré-es sur la transmission des connaissances et le respect des programmes scolaires. L'enseignant-e adopte une perspective « scolaire » du problème avec un référentiel temporel adossé au calendrier de l'organisation. Elle/il utilise le dispositif des éducateurs/trices pour défendre ses propres intérêts : son objectif est de résoudre rapidement le problème pour préserver la progression de la classe, le respect du programme et l'achèvement de l'année scolaire. Ainsi, certain-es acteurs/trices interrogé-es expliquent qu'une stratégie des enseignant-es consiste à « se débarrasser » de l'enfant perturbateur/trice en l'envoyant chez l'éducateur/trice afin de rétablir le contrôle en classe. La difficulté est abordée non pas en fonction de l'enfant, mais en fonction des contraintes organisationnelles imposées par le cadre institutionnel. De son côté, l'éducateur/trice adopte une perspective « sociale » du problème. Il considère la progression et l'évolution de l'enfant dans un calendrier non académique (temps nécessaire à la progression, temporalité propre à chaque individu) sans

nécessairement devoir atteindre ses objectifs en fonction du programme de l'année scolaire, autrement dit en dehors des contraintes de l'organisation :

Alors il y a des enseignants avec qui ça se passe très bien. Mais comme on n'a pas la même culture, on n'a pas le même travail. Des fois au niveau de la temporalité, au niveau de pleins d'aspects, c'est vrai que des fois c'est difficile. (Éducateur/trice)

Le rôle des éducateurs/trices n'est pas compris de la même façon selon les acteurs/trices. Les enseignant-es considèrent davantage les éducateurs/trices au travers de leur mission d'intervention en situation de crise et sur des cas individuels hors de la classe quand les éducateurs/trices considèrent qu'elles/ils sont également là pour intervenir en amont à titre préventif et collectif. Cet-te éducateur/trice explique qu'une collaboration dans la classe peut apparaître comme une menace pour les enseignant-es :

Il faut contrôler sa classe, il ne faut pas montrer de fragilités. J'ai l'impression que ça, c'est très dur. Et quand on arrive, quand on est un collaborateur un peu externe et qu'on est juste là finalement pour partager des regards, ils ne voient pas l'intérêt pour l'élève... il y a encore ce côté un peu menaçant pour leur travail. (Éducateur/trice)

De plus, les enseignant-es conçoivent la mission de l'éducateur/trice en fonction de leur propre référentiel (i.e. journée structurée, objectifs énoncés...) et attendent des éducateurs/trices qu'ils/elles s'imprègnent de la culture scolaire :

Il faut aussi [que l'éducateur/trice] s'intègre dans l'équipe, qu'elle comprenne le fonctionnement de l'école donc c'est sûr que ça prend un petit moment, mais là, maintenant on a mis en route quelques projets et tout ça commence à prendre forme. (Enseignant-e)

Or, les modalités de travail des deux corps professionnels sont différentes sur le fond comme sur la forme :

Je veux dire eux ils nous voient on se balade dans l'école donc du coup eux qui ont une classe à tenir, leur temps est très structuré et il est plein tandis que nous on a un temps qui est souple où il y a aussi parfois un temps de réflexion, de retrait et entre deux interventions on va revenir ici [au bureau]. Je ne fais pas huit heures d'intervention par jour c'est impossible, enfin moi je ne peux pas. Enfin on n'est pas dans le même temps et puis eux ce temps-là, des fois ils n'ont pas l'air de comprendre puisqu'eux, ils s'attendent à ce qu'on soit dans chaque classe... (Éducateur/trice)

Enfin, les éducateurs/trices sont intégré-es dans des établissements qui regroupent le plus souvent plusieurs écoles. Ainsi, elles/ils ne sont présent-es qu'à temps partiels dans chacune des écoles et ne peuvent pas répondre positivement à toutes les demandes d'intervention, en particulier les interventions « pompiers » qui nécessitent d'intervenir dans l'urgence face à un-e élève dont le comportement perturbe voire empêche le bon déroulé de la classe. Les extraits ci-dessous mettent en lumière les tensions existantes du fait de la présence discontinue des éducateurs/trices au sein des écoles :

Puis au niveau de l'organisation, l'éducatrice vient une après-midi. Puis après, une fois, elle est en entretien, une fois, elle est en cours, une fois, elle est en formation ; puis une fois, il y a une urgence, et puis bref, finalement, allez, on se voit trois fois, et puis voilà. (...) Et je pense vraiment que, si on enlève tout ça et qu'on nous met moins d'élèves, je préfère gérer ma classe avec 14-15 élèves plutôt qu'avoir l'éducatrice qui vient tous les six mois une après-midi dans ma classe. (Enseignant-e)

Cette situation fait écho aux conclusions de l'étude de LeVasseur (2018), qui examine les tensions et les conflits entre les acteurs/trices impliqué-es dans la gestion de la diversité des élèves au sein du système scolaire québécois. Les directions d'établissement, les enseignant-es et les membres du personnel de soutien technique et professionnel ont des attentes diversifiées quant aux approches à adopter pour intervenir auprès des élèves, ainsi qu'une interprétation variée des règles scolaires et de l'autorité. Une différence notable réside dans leurs cultures professionnelles distinctes : alors que les membres du personnel de soutien technique et professionnel mettent l'accent sur les émotions et les aspects affectifs des élèves dans leurs actions et décisions, les enseignant-es adoptent une perspective plus centrée sur les apprentissages et la transmission de connaissances. Ces divergences peuvent entraîner des frictions et des incompréhensions dans la gestion quotidienne de la diversité des élèves, mettant en lumière la nécessité d'une collaboration et d'une communication efficaces entre les différent-es acteurs/trices du système éducatif pour assurer le bien-être et la réussite de tous/tes les élèves.

Face aux limites de la collaboration interprofessionnel et la difficulté d'un ajustement mutuel entre enseignant-es et éducateurs/trices, les directions d'établissement peuvent être un facteur facilitateur de collaboration lorsqu'elles se placent en tant que médiatrices, mais leur manque de neutralité peut à l'inverse accentuer les difficultés des acteurs/trices.

### **3.2. L'importance de la neutralité dans le rôle de policy broker des directions d'établissement**

Dans le cadre de la politique d'éducation prioritaire à Genève, les directions d'établissement incarnent le rôle d'acteurs/trices intermédiaires au sens de Maroy (2006)<sup>10</sup> et dans le cadre de la mise en œuvre, elles incarnent le rôle de *Policy broker* au sens d'Hassenteufel (2011). Le *policy broker* est décrit comme « un entremetteur qui permet l'échange entre les parties, c'est-à-dire une entente sur les termes de l'échange et les bénéfices (matériels et/ou symboliques) de celui-ci. L'activité de courtier se situe au niveau des arènes décisionnelles des politiques publiques » (Hassenteufel, 2011, p.214). Le concept est ici emprunté à la phase décisionnelle d'élaboration des politiques publiques, pour être appliqué à la phase de mise en œuvre. Il ne concerne plus le niveau du compromis entre coalitions, mais celui du compromis entre les acteurs/trices politiques et les acteurs/trices de terrain. En l'espèce, les

---

<sup>10</sup> « Institutions, organisations et agents qui participent de ce niveau intermédiaire sont très divers à travers les pays européens, mais ils ont pour point commun de se situer entre les autorités publiques centrales et les établissements » (Maroy, 2006, p. 73).

directions d'établissement en tant que *policy broker* tentent de faire le lien entre la politique d'enseignement prioritaire telle qu'elle avait été définie lors de son élaboration et les acteurs/trices au sein de l'établissement scolaire. Elles doivent également amener les acteurs/trices en présence au compromis nécessaire à la mise en œuvre de la politique, à savoir mettre en place une collaboration interprofessionnelle qui n'existait pas en tant que telle avant la création des REP.

Varone, Ingold et Fischer (2016) explicitent la nécessité de combiner neutralité et réputation du *policy broker* pour arriver à un compromis. Dans le cas genevois, pour favoriser une collaboration interprofessionnelle, le compromis entre enseignant-es et éducateurs/trices peut être facilité par les directions d'établissement qui agissent en tant que *policy broker*.

Or, les directions d'établissement ne sont pas neutres au sens de Varone, Ingold et Fischer (2016) dans la mesure où elles disposent d'un lien hiérarchique direct avec les enseignant-es, mais pas avec les éducateurs/trices (Soussi, *et al.*, 2014). Les éducateurs/trices répondent d'une ligne hiérarchique externe à l'organisation dont les logiques et modèles d'action sont différents. En effet, au sein du Département de l'Instruction Publique (DIP), les éducateurs/trices relèvent de la hiérarchie de l'Office Médico-Pédagogique (OMP<sup>11</sup>), tandis que les directions et les enseignant-es relèvent de la Direction Générale de l'Enseignement Obligatoire (DGEO).

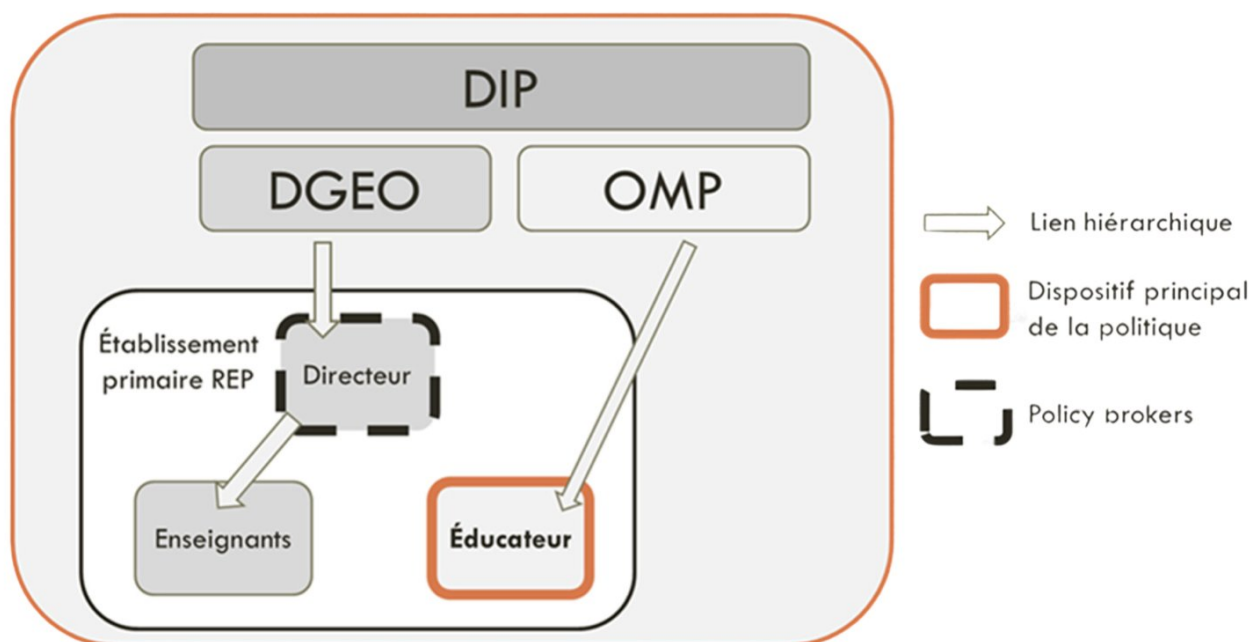
Le schéma ci-dessous rend compte de la relation entre les trois acteurs/trices clés de la mise en œuvre de la politique d'enseignement prioritaire à Genève et montre la position spécifique de l'éducateur/trice au sein de l'établissement. Il existe une dualité du lien hiérarchique entre deux autorités de tutelles distinctes pour les enseignant-es et les éducateurs/trices, respectivement la DGEO et l'OMP. La coexistence de deux institutions aux buts, aux moyens et aux cultures organisationnelles différentes, accentue la complexité de la mission de *policy broker* des chef-fes d'établissement. Elles/ils doivent non seulement faire le lien entre professionnel-les, mais aussi entre les deux organisations.

---

<sup>11</sup> L'Office médico-pédagogique (OMP) soutient le développement et les apprentissages des enfants et jeunes du canton ayant des besoins éducatifs particuliers, en situation de handicap ou vulnérables, en leur offrant des services de soutien, de soins et d'enseignement spécialisé.



**Figure 2. Acteurs/trices et dispositifs principaux de la mise en œuvre du REP dans le canton de Genève**



Source: Napoli (2024)

Il ressort des entretiens que cette situation entraîne de fortes tensions entre les éducateurs/trices et les directions d'établissements dans la mesure où les éducateurs/trices exercent leurs missions au sein de l'établissement scolaire dont les directions ont la charge :

On n'est pas soumis de manière hiérarchique à la direction de l'établissement puisque notre direction, elle est en dehors (...). Donc ça laisse quand même pas mal de zones d'interprétation et si on n'a pas une bonne communication avec le directeur d'établissement, et ça peut mener à des situations de tension très vite. (Éducateur/trice)

L'institution demande une action concertée des acteurs/trices au sein de l'école (Le Vasseur & Giuliani, 2022), mais l'absence de supervision directe des éducateurs/trices leur confère en partie un pouvoir accru en termes de liberté d'actions et d'interprétation de leur mission, qui influe sur la gestion des interactions avec les autres membres de l'organisation. Cette marge de manœuvre accompagnée d'une absence de supervision par les directions accentue l'incompréhension de leur rôle par les enseignant-es :

Eux [les éducateurs/trices] ils ont un cahier des charges qui n'est pas très clair non plus. Ils ne sont pas répondeurs de la directrice de l'école et de l'établissement parce que c'est plutôt de l'OMP dont ils dépendent, mais c'est un tel fouillis là-bas. Donc, finalement, ils n'ont pas vraiment de répondeurs directs. En fait, ils font un peu comme ils veulent. Et des fois voilà, ça crée des petites tensions notamment avec la directrice, parce que sur les horaires, sur la façon de gérer le temps. (Enseignant-e)

D'un côté, les directions souhaitent davantage de transparence de la part des éducateurs/trices, notamment en ce qui concerne la gestion de leur emploi du temps et leurs activités en

collaboration avec les enseignant-es et les élèves. D'un autre côté, les éducateurs/trices bénéficient d'une certaine autonomie pour exercer leur fonction selon leurs propres méthodes. Giuliani et Le Vasseur (2022) ont mis en évidence l'opposition qui existe entre le modèle professionnel occupationnel porté par l'éducateur/trice et le modèle professionnel organisationnel porté par les directions d'établissement. L'éducateur/trice entend mener ces missions à la lumière de sa propre perception du métier et de ces valeurs, la direction souhaite que l'éducateur/trice mène ses missions à la lumière des enjeux de l'organisation. Cet-te éducateur/trice identifie les divergences potentielles de point de vue face à une situation qui justifie l'absence de lien hiérarchique avec les directions d'établissement :

C'est ce qui est intéressant, on s'est battu pour ne pas être sous leur responsabilité, qu'ils ne soient pas nos responsables hiérarchiques directs parce qu'on a toujours pensé que si on n'était pas d'accord par rapport à une prise en charge, on pouvait la soutenir et la soutenir plus fermement si on n'était pas sous une dépendance hiérarchique. Donc, ça donne une liberté de parole plus grande et plus efficace aussi, je pense. (Éducateur/trice)

Dans ce cadre, la neutralité des directions en tant que *policy broker* peut être également remise en cause dans la mesure où les éducateurs/trices les perçoivent comme représentantes des intérêts d'une organisation (DGEO) qui n'est pas la leur (OMP), mais bien celle des enseignant-es. L'appartenance à une organisation distincte et porteuse d'autres valeurs fait partie intégrante de l'identité professionnelle des éducateurs/trices :

L'espace de parole, il doit être complètement libre de toute hiérarchie directe sinon tout est faussé quoi. (...) c'est notre job justement de pas forcément être d'accord (rire) et puis de dire « Ben, écoutez, vous vous pensez ça moi je vois plutôt les choses de cette manière ». (Éducateur/trice)

Ce manque de neutralité ne favorise pas leur rôle vers l'aboutissement d'un compromis dans la mise en œuvre :

Oui parce que tout le monde interprète notre mission avec un regard et puis s'il y a trop de hiérarchie et bien elle peut même empêcher la mise en place d'action du professionnel sur le terrain parce que ce n'est pas compris, ou parce que par exemple le directeur d'un établissement a une vision et va l'appliquer aussi avec l'éducateur. Alors que l'éducateur il est justement dans une position de regard tiers qui devrait normalement être respecté, mais ça n'est pas toujours le cas dans la réalité. (Éducateur-trice)

## DISCUSSION ET CONCLUSION

L'analyse de la mise en œuvre de la collaboration entre enseignant-es et éducateurs/trices dans le Réseau d'Enseignement Prioritaire genevois, éclairée par les travaux de la sociologie des organisations, et en particulier les travaux de Mintzberg (2006), met en lumière la complexité des dynamiques organisationnelles en jeu. La mise en œuvre est un processus qui nécessite la mobilisation de ressources et l'adaptation par les acteurs/trices sociales/aux, souvent confronté-es à des ambiguïtés et des différences d'interprétation des politiques éducatives.

Cet article révèle un couplage lâche entre les objectifs de la politique et sa mise en œuvre. L'intégration des éducateurs/trices, bien que visant à enrichir les ressources disponibles pour les enseignant-es et à gérer les difficultés non pédagogiques, introduit une nouvelle dynamique de collaboration qui est souvent marquée par des conflits professionnels et des malentendus qui empêchent un ajustement mutuel (Mintzberg, 2006).

Bien que la directive de 2012 et les notes de service de 2007 et 2010 aient tenté de définir un cadre pour cette collaboration, les chevauchements de missions entre ces deux groupes, combinés à leurs formations et qualifications distinctes, rendent cette coordination délicate. Les enseignant-es et les éducateurs/trices ont des identités professionnelles distinctes et des objectifs divergents vis-à-vis des élèves, influencés par leurs formations et pratiques respectives. En effet, alors que les enseignant-es sont principalement centré-es sur les apprentissages académiques (spécifiés dans le curriculum), les éducateurs/trices adoptent une approche plus holistique, axée sur le développement des compétences sociales et l'intégration des élèves. Cette divergence d'objectifs, couplée à l'appartenance à deux cultures professionnelles distinctes et à deux lignes hiérarchiques différentes, constitue un obstacle majeur dans la collaboration interprofessionnelle. De plus, l'absence de supervision directe des éducateurs/trices leur octroient une large marge de manœuvre et d'interprétation des objectifs initiaux.

La mise en œuvre de la collaboration interprofessionnelle dans les établissements du REP genevois est donc freinée par des différences culturelles, des incompréhensions et des tensions entre les acteurs/trices impliqués-es.

Les directions d'établissement, en tant que médiatrices et facilitatrices de cette collaboration, ne parviennent pas toujours à agir efficacement en tant que *policy brokers*. Leur lien hiérarchique direct avec les enseignant-es, mais pas avec les éducateurs/trices, crée des tensions et limite leur capacité à promouvoir un compromis équilibré. Les éducateurs/trices, rattachés-es à une autre ligne hiérarchique, jouissent d'une autonomie qui peut être mal perçue et mal comprise par les enseignant-es et les directions d'établissement.

Cependant, dans leur rôle de *policy brokers*, les directions d'établissement qui renforcent la communication, clarifient les rôles et responsabilités de chacun-e, et promeuvent une compréhension mutuelle des objectifs et des méthodes de travail réussissent à instaurer des collaborations fructueuses. Autrement dit, les directions d'établissement qui adoptent une position de neutralité et de médiation effective facilitent une collaboration harmonieuse et efficace entre enseignant-es et éducateurs/trices.

Ainsi, l'application des mécanismes de coordination de Mintzberg permet non seulement d'identifier les défis, mais aussi de discerner les conditions nécessaires pour une mise en œuvre réussie de la collaboration interprofessionnelle dans le REP genevois.

## RÉFÉRENCES

- Beaumont, C., Lavoie, J., & Couture, C. (2010). *Les pratiques collaboratives en milieu scolaire : cadre de référence pour soutenir la formation*. Université Laval (CRIRES). [www.oirs.ulaval.ca/files/content/sites/oirs/files/guide\\_pratiques\\_collaboratives.pdf](http://www.oirs.ulaval.ca/files/content/sites/oirs/files/guide_pratiques_collaboratives.pdf)
- Boussaguet, L., & Dupuy, C. (2014). L'analyse des politiques publiques à l'épreuve de la comparaison. *Revue internationale de politique comparée*, 21(2), 97-119.
- Charbonneau, S., & Padioleau, J-G. (1980). La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire : le défrichement des bois et forêts. *Revue française de sociologie*, 21(1), 49-75.
- Coburn, C. E. (2004). Beyond Decoupling : Rethinking the Relationship between the Institutional Environment and the Classroom. *Sociology of Education*, 77(3), 211-244.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris : Éditions du Seuil.
- Demeuse, M., & Baye, A. (2008). Indicateurs d'équité éducative. Une analyse de la ségrégation académique et sociale dans les pays européens. *Revue française de pédagogie*, 165(4), 91-103.
- Demeuse, M., Frandji, D., Greger, D., & Rochex, J.-Y. (2008) Les politiques d'éducation prioritaire en Europe : conceptions, mises en oeuvre, débats. Lyon : Institut National de Recherche Pédagogique.
- Felouzis, G. & Charmillot, S. (2017). Les inégalités scolaires en Suisse. *Social Change in Switzerland*, 8. <https://doi.org/10.22019/SC-2017-00001>
- Fouquet-Chauprade, B., Dutrevis, M., & Demeuse, M. (2015). Comparer les PEP : une diversité d'approches pour une diversité de pratiques. *Éducation comparée*, (13), 7-13.
- Friedberg, E. (1988). *L'analyse sociologique des organisations*. Paris : L'Harmattan.
- Giuliani, F. (2017). La construction située de collaborations interprofessionnelles en milieu scolaire. Le cas des éducateurs sociaux au sein des écoles primaires genevoises. *Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle*, 50, 89-109. <https://doi.org/10.3917/lse.504.0089>
- Glasman, D., & Ion, J. (1993). Les « nouveaux métiers » des quartiers populaires Entre l'immersion locale et l'inscription institutionnelle. *Diversité*, 93(1), 19-31.
- Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique : L'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Jaeggi, J. M. (2008). *Que nous apprend l'expérience française des ZEP ? Réflexions sur les zones d'éducation prioritaires à partir de notes de lecture*. Genève : Service de recherche en éducation.
- Lane, J. E. (1987). Implementation, accountability and trust. *European journal of political research*, 15(5), 527-546.

- Lessard, C., & Carpentier, A. (2015). *Politiques éducatives : la mise en œuvre*. Paris : Presses universitaires de France.
- Lessard, C., Desjardins, P.-D., Schwimmer, M., & Abdoulaye, A. (2008). Les politiques et les pratiques en éducation : un couplage problématique. Une perspective anglo-américaine : Une perspective. *Carrefours de l'éducation*, 25(1), 155-194.
- LeVasseur, L. (2018). L'école québécoise et la gestion de la diversité des élèves : mesures d'intégration et tensions au sein de la division du travail éducatif. *Raisons éducatives*, 22, 173-191.
- LeVasseur, L., & Giuliani, F. (2022). Visées collaboratives et obstacles institutionnels : les cas de la Suisse et du Québec. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, (90), 117-126.
- Maroy, C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : Presses universitaires de France.
- Mintzberg, H. (2006). *Le pouvoir dans les organisations*. Paris : Editions d'Organisation.
- Musselin, C. (2005). Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *Revue française de science politique*, 55(1), 51-71.
- Napoli, J. (2024). *Les politiques d'éducation compensatoire : mise en œuvre et conséquences dans trois espaces européens. Canton de Genève, France et Angleterre*. Thèse de doctorat en sciences de l'éducation, Université de Genève.
- Peterson, V. T. (1977). *Policy Implementation as a Loosely-Coupled Organizational Adaptation Process*. Toledo: University of Toledo.
- Robidoux, M. (2007). *Cadre de référence. Collaboration interprofessionnelle*. Sherbrooke : Université de Sherbrooke (École en chantier). [www.usherbrooke.ca/ecole-en-chantier/fileadmin/sites/ecole-en-chantier/documents/cadre-referencecollaboration.pdf](http://www.usherbrooke.ca/ecole-en-chantier/fileadmin/sites/ecole-en-chantier/documents/cadre-referencecollaboration.pdf)
- Soussi, A., Nidegger, C., Dutrévis M., & Crahay, M. (2012). Un réseau d'enseignement prioritaire dans le canton de Genève : quels effets sur les élèves ? *Revue Française de pédagogie*, 178, 53-66.
- Soussi, A., Nidegger, C., & Schwob, I., (2014). *Le rôle des éducateurs des établissements du REP : le point de vue des directeurs d'établissement, des enseignants et des éducateurs*. Genève : Service de la recherche en éducation.
- Van Zanten, A. (2008). *Dictionnaire de l'éducation*. Paris : Presses universitaires de France.
- Varone, F., Ingold, K., & Fischer, M. (2016). Administration et réseaux d'action publique. In D. Giauque & Y. Emery (Eds.), *L'acteur et la bureaucratie* (pp. 115-140). Québec : Presses de l'Université Laval.
- Weick, K. E. (1976). Educational organisations as loosely coupled systems. *Administrative science quarterly*, 21(1), 1-19.

# La mise en œuvre de la collaboration école-familles : de l'interprétation des prescriptions institutionnelles à leur réappropriation par les enseignant-es

Stefanie Rienzo, Université de Genève 

DOI : [10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1753](https://doi.org/10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1753)

## Résumé

Face à l'accroissement de l'enjeu scolaire, la collaboration école-familles représente un moyen essentiel pour lutter contre l'échec et les inégalités scolaires au sein de l'enseignement primaire genevois. Ce texte cherche alors à mieux comprendre comment les enseignant-es interprètent et se réapproprient l'injonction de collaboration, dans la pratique quotidienne de leur métier. L'objectif est également d'identifier quelles sont les stratégies et les pratiques collaboratives mises en œuvre par les enseignant-es selon l'interprétation qu'elles/ils en font. Le corpus sur lequel s'appuient les résultats est constitué d'observations *in situ* des rencontres entre les enseignant-es et les parents, d'entretiens semi-directifs menés avec les enseignant-es, ainsi que des documents institutionnels cadrant la collaboration école-familles. L'analyse des données met en évidence que la définition de la collaboration école-familles demeure floue et implicite, laissant la possibilité aux enseignant-es de l'interpréter. Par conséquent, elles/ils mettent en œuvre des stratégies et des pratiques collaboratives pour que la collaboration avec les parents réponde à leurs besoins et leur permette de contourner les difficultés rencontrées. L'étude montre finalement qu'il s'agit d'une collaboration asymétrique, dans laquelle les inégalités de participation des parents interviennent, ce qui peut aggraver les inégalités sociales et scolaires.

**Mots-clés :** collaboration école-familles, Genève, inégalités, politiques éducatives, pratiques collaboratives

## Abstract

Faced with the growing challenges of schooling, school-family collaboration is an essential means of combating school failure and inequality in Geneva's primary education system. The aim of this article is to gain a better understanding of how teachers interpret and reappropriate the injunction to collaborate in the day-to-day practices of their profession. The aim is also to identify the collaborative strategies and practices implemented by teachers according to their interpretation of this injunction. The corpus on which the results are based is made up of *in situ* observations of meetings between teachers and parents, semi-structured interviews with teachers, and institutional documents framing school-family

collaboration. Analysis of the data reveals that the definition of school-family collaboration remains vague and implicit, leaving it open to interpretation by teachers. As a result, they implement collaborative strategies and practices to ensure that collaboration with parents meets their needs and enables them to overcome the difficulties they encounter. Ultimately, the study shows that this is an asymmetrical collaboration, in which inequalities in parental participation play a part and can exacerbate social and educational inequalities.

**Keywords:** collaborative practices, education policies, Geneva, inequalities, school-families

## INTRODUCTION

En raison de la démocratisation de l'enseignement et de la normalisation de la scolarisation au-delà du primaire dès la deuxième partie du XX<sup>e</sup> siècle, l'enjeu scolaire s'est accru (Isambert-Jamati, 1990), tout comme la reproduction des inégalités sociales à l'école (Dubet, *et al.*, 2010). Dans une société qui classe les individus en fonction du diplôme obtenu (Felouzis, 2015), il a paru de plus en plus urgent de développer de nouveaux dispositifs et politiques pour lutter contre ces inégalités, dont la collaboration entre l'école et les familles, mise en œuvre depuis les années 2000 au sein de l'institution scolaire genevoise (Pelhate & Rufin, 2018). Cette recherche de proximité s'ajuste à un nouveau cadre référentiel – l'équité individuelle – qui tient compte des particularités de chacun-e à des fins d'égalité (Payet, *et al.*, 2011). La collaboration entre les enseignant-es et les parents est considérée comme un facteur favorable à la réussite scolaire des enfants (Maubant & Leclerc, 2008) et est développée au service du suivi des élèves (DGEP, 2014). Il s'agirait ainsi d'un moyen jugé essentiel par les institutions scolaires pour lutter contre l'échec et les inégalités scolaires (Périer, 2019).

Néanmoins, malgré les effets positifs supposés de ces relations, l'échec et les inégalités scolaires persistent (Bautier & Rayou, 2013 ; Felouzis & Goastellec, 2015). En effet, les jeunes de familles à faible capital culturel ont toujours beaucoup moins de chances de terminer leurs études supérieures que celles et ceux de familles plus diplômées (OECD, 2018). Ces constats s'expliquent notamment par le fait que la mise en œuvre de la collaboration entre l'école et les familles crée de nouvelles inégalités sociales face à l'école, dites inégalités de participation des parents (Fraser, 1992/2005). Ces dernières empêchent les parents, en particulier ceux de milieux défavorisés, de prendre pleinement part à l'interaction et à la scolarité de leur enfant, ne maîtrisant pas les règles du jeu qui s'imposent à eux (Périer, 2019).

Face à ces différents constats, il semble nécessaire de s'interroger sur la mise en œuvre de la collaboration école-familles par les enseignant-es étant donné que ce sont des « *policy makers* » pouvant utiliser leur marge de manœuvre et leur « pouvoir discrétionnaire » (Lipsky, 1980) pour agir en fonction de leurs propres logiques, rationalités et ressources, mais aussi

de routines institutionnelles, pratiques et valeurs communes (Duru, *et al.*, 2018 ; Tardif & Lessard, 2004). Il peut ainsi résulter des décalages entre la forme de la collaboration attendue par l'institution scolaire et celle que les enseignant-es mettent concrètement en œuvre sur le terrain de l'école (Lessard & Carpentier, 2015 ; Maroy, *et al.*, 2022). Par conséquent, s'intéresser à la mise en œuvre de la collaboration école-familles du point de vue des enseignant-es pourrait contribuer, du moins en partie, à mieux comprendre pourquoi l'objectif initial de cette politique – réduire les inégalités – n'est pas atteint.

À partir d'une recherche doctorale (Rienzo, 2024), cet article cherche alors à saisir comment les enseignant-es interprètent, se réapproprient et mettent en œuvre l'injonction de collaboration avec les parents au sein de l'enseignement primaire genevois. Il s'agit dans un premier temps d'identifier quelles sont les prescriptions et les directives institutionnelles cadrant la collaboration entre l'école et les familles afin de mettre en évidence le flou de sa définition, laissant la possibilité aux enseignant-es de l'interpréter dans la pratique quotidienne de leur métier. Dans un deuxième temps, l'objectif est de saisir quelles sont les stratégies et les pratiques collaboratives mises en œuvre par les enseignant-es en fonction de leur propre rationalité pour que la collaboration avec les parents réponde à leurs besoins et leur permette de contourner les difficultés rencontrées.

## 1. UNE ENQUÊTE ETHNOGRAPHIQUE DE LA COLLABORATION ÉCOLE-FAMILLES

L'enquête de terrain sur laquelle s'appuie cet article a été réalisée au sein de l'enseignement primaire genevois<sup>1</sup>. Elle s'est effectuée dans une démarche inductive à travers une perspective ethnographique (Cefai, 2010) et compréhensive (Charmillot & Seferdjeli, 2002). Quatre méthodes qualitatives ont été utilisées : l'observation participante, l'observation *in situ*, l'entretien semi-directif et l'observation documentaire. Les données ont été récoltées sur deux terrains distincts. Le premier terrain concerne l'école dans laquelle j'ai enseigné en duo pendant deux années scolaires d'août 2018 à juin 2020. Le deuxième terrain concerne six écoles genevoises de milieux socioculturels différents dans lesquelles j'ai suivi huit enseignant-es et des familles (parents et enfants) sur une année scolaire entière entre 2018 et 2021. Les résultats présentés dans cet article résultent principalement des observations *in situ* des différentes rencontres entre les enseignant-es et les parents, réalisées sur le deuxième terrain, des entretiens semi-directifs effectués avec les enseignant-es sur les deux terrains, ainsi que de l'analyse documentaire produite des prescriptions institutionnelles genevoises de la collaboration école-familles.

Parmi les six écoles genevoises dans lesquelles j'ai mené une partie de mon enquête, deux d'entre elles étaient situées dans un quartier de milieu socioculturel favorisé, deux autres

---

<sup>1</sup> L'enseignement primaire genevois comprend huit années de scolarité primaire divisées en deux cycles de quatre ans. Le cycle élémentaire (ou cycle 1) s'étend de la 1P à la 4P et comprend les enfants de 4 à 8 ans. Le cycle moyen (ou cycle 2) s'étend de la 5P à la 8P et comprend les enfants de huit à 12 ans.



étaient situées dans un quartier de milieu socioculturel moyen et, enfin, les deux dernières étaient situées dans un quartier de milieu socioculturel défavorisé, selon les données récoltées par le SRED<sup>2</sup>. J'ai d'abord effectué 100 observations *in situ* (Arborio & Fournier, 2014) des différentes rencontres entre les enseignant-es et les parents. J'ai ainsi observé six réunions de parents qui ont lieu en début d'année, quatre rencontres collectives (telles que la journée de rentrée des élèves de 1P) et 90 entretiens individuels entre les enseignant-es et les parents. Cela m'a permis de suivre la construction de leur collaboration tout au long de l'année. Toutes ces observations ont fait l'objet d'une prise de notes ; elles n'étaient ni enregistrées ni filmées.

En parallèle de ces observations, 55 entretiens semi-directifs (Blanchet & Gotman, 2015) ont été réalisés avec les enseignant-es sur les deux terrains pour mieux comprendre leurs ressentis face aux situations vécues avec les parents. Il s'agissait d'aborder différents thèmes à propos de la collaboration école-familles, telles que leurs représentations, leurs attentes, leurs expériences ou encore les pratiques collaboratives mises en œuvre et leurs stratégies. L'objectif de ces entretiens était également d'identifier leurs perceptions de la pratique quotidienne de leur métier, de leurs conditions de travail, des contraintes institutionnelles et des facteurs de complexification de la tâche. Ces entretiens de 45 minutes à trois heures ont été menés sur un mode conversationnel et compréhensif (Kaufmann, 2014). Ils ont été enregistrés, puis retranscrits dans leur intégralité.

Finalement, j'ai effectué une observation documentaire (Loubet del Bayle, 1978) des directives et des prescriptions institutionnelles cadrant les relations école-familles, auxquelles j'avais accès grâce à mon poste d'enseignante. À travers la lecture de ces documents, l'objectif était d'identifier les principes généraux et les visées de la collaboration entre les enseignant-es et les parents au sein de l'enseignement primaire genevois, ainsi que les obligations de chacun-e de ces deux acteurs/trices. Cela permet de mieux comprendre la définition institutionnelle de la collaboration école-familles et la marge de manœuvre dont les acteurs/trices peuvent se saisir.

Afin d'analyser les données récoltées, une analyse inductive générale (Blais & Martineau, 2006) a été privilégiée afin de comprendre la réalité observée telle qu'elle est vécue par les acteurs/trices (Lamoureux, 2006). Ce type d'analyse a pour avantages de mettre à profit les capacités naturelles de l'esprit des chercheur-es et de viser la compréhension et l'interprétation des pratiques et des expériences (Paillé & Mucchielli, 2012). Pour cela, le logiciel d'analyse ATLAS.ti a été mobilisé, étant donné ses bénéfices en matière d'organisation des données. L'analyse s'est appuyée sur la lecture détaillée des données brutes – les différentes situations observées et les discours des participant-es – afin de faire émerger des catégories à partir de mes interprétations de chercheuse (Blais & Martineau,

---

<sup>2</sup> Le SRED est le service de la recherche en éducation. Il contribue au pilotage et au suivi du système scolaire genevois, et produit notamment des statistiques publiques sur l'enseignement et la formation.

2006). Selon Thomas (2006), cette analyse permet de réduire les données brutes dans un format résumé, d'établir des liens entre les objectifs de la recherche et les catégories qui découlent des données, ainsi que de développer un cadre de référence ou un code d'analyse à partir de ces catégories. Une « analyse thématique 'horizontale' qui relève les différentes formes sous lesquelles le même thème apparaît d'un sujet à l'autre (...) » (Blanchet & Gotman, 2015, p. 96) a ainsi été réalisée. Cela a permis de dégager des tendances dans les faits observés et les discours, des thématiques récurrentes et d'identifier des similitudes et/ou des spécificités dans la manière dont elles sont traitées et abordées.

## **2. LA COLLABORATION ÉCOLE-FAMILLES DU POINT DE VUE DES ENSEIGNANT-ES : UNE INTERPRÉTATION DANS LA PRATIQUE QUOTIDIENNE DE LEUR MÉTIER**

### ***2.1. Les prescriptions et les attentes institutionnelles vis-à-vis de la collaboration école-familles***

La collaboration entre l'école et les familles a été formalisée dans les documents institutionnels genevois dès l'année 1996 dans le Règlement de l'enseignement primaire (Conseil d'État, 2021). Depuis, il s'agit d'une tâche à part entière constituant le travail enseignant au quotidien. Le département de l'instruction publique (DIP) a ainsi édicté plusieurs prescriptions et directives<sup>3</sup> pour cadrer et normaliser l'action des enseignant-es et des parents vis-à-vis de leur collaboration. Dans ces textes, la collaboration école-familles est toujours envisagée de manière positive : elle est considérée comme bénéfique et est à favoriser, notamment au sein du réseau d'enseignement prioritaire<sup>4</sup> (REP) du fait de la présence d'un grand nombre de familles étrangères, peu familières avec la culture scolaire, sa forme et ses normes. Elle est entreprise au nom du bien de l'enfant, dans la perspective d'une prise en compte individualisée et globale de chaque situation. Derrière ces conceptions émerge l'idée qu'il existe un lien fort entre la scolarité des enfants et leur milieu familial, considéré comme le terreau des apprentissages, c'est-à-dire une ressource pour l'école. Il s'agit donc bien d'un levier d'action pour lutter contre l'échec et les inégalités scolaires. En outre, tant les membres du corps enseignant que les parents d'élèves sont présenté-es dans ces documents comme des acteurs/trices complémentaires : « L'école primaire complète l'action éducative des parents » (Conseil d'État, 2021, p. 1) ; « Les parents sont des partenaires de l'action éducative. À ce titre, ils sont coresponsables d'une bonne communication entre l'école et les familles » (DGEP, 2010, p. 2).

Plusieurs obligations envers les acteurs/trices scolaires découlent de ces prescriptions institutionnelles : « La famille et l'école doivent collaborer à l'éducation et à l'instruction des

---

<sup>3</sup> Les prescriptions et les attentes institutionnelles décrites dans ce texte sont donc celles qui étaient en vigueur lors de la récolte des données, de 2018 à 2021.

<sup>4</sup> Le réseau d'enseignement prioritaire (REP) est caractérisé par sa population d'élèves de quartiers moins favorisés (DGEP, 2012). Les écoles de ce réseau bénéficient de moyens supplémentaires afin d'encourager la qualité des apprentissages et l'égalité des chances en matière de réussite scolaire.

enfants » (Conseil d'État, 2021, p. 10) ; « Les parents d'élèves et l'école doivent entretenir des relations suivies » (Conseil d'État, 2021, p. 10). Plus spécifiquement au niveau des enseignant-es, il est précisé qu'elles/ils ont « le devoir d'informer les parents. Qu'il s'agisse du travail ou du comportement de l'enfant, de la gestion de la classe ou des groupes d'élèves, l'enseignant recourra aux moyens qui lui paraîtront les mieux adaptés et les plus efficaces » (DGEP, 1996, p. 5). Les enseignant-es représentent les principales/aux responsables de l'information transmise aux parents. Elles/ils doivent communiquer aux élèves et à leurs parents « les éléments relatifs tant à l'évaluation de ses apprentissages dans la vie scolaire qu'à celle des apprentissages dans les différents domaines disciplinaires » (SEE, 2017, p. 2). Cette obligation de contacter et d'informer les parents est encore plus forte lorsque les enfants se trouvent en situation de difficulté scolaire, « notamment lorsque sont envisagées des mesures d'accompagnement ou d'appui » (Conseil d'État, 2021, p. 10).

En outre, ces documents officiels fixent les types et les modalités des rencontres que les enseignant-es ont l'obligation de réaliser avec les parents durant l'année scolaire, ainsi que les échéances pour leur remettre le bulletin scolaire de leur enfant (DGEP, 2009). Au minimum trois rencontres par année doivent être effectuées, dont la réunion de parents et au moins un entretien individuel. En fin d'année, la troisième rencontre est généralement collective et prend la forme d'une soirée portes ouvertes ou d'une permanence. Elle est organisée selon les modalités choisies par chaque établissement scolaire. Pour les élèves qui bénéficient de mesures d'accompagnement, les enseignant-es ont le devoir d'effectuer un entretien individuel avec les parents dès le début de l'année scolaire. Lors de ces différentes rencontres, le dossier d'évaluation de chaque enfant doit être à disposition des acteurs/trices, « soit pour être présenté et servir de base à la discussion, soit pour étayer un propos » (SEE, 2019-2020, p. 27). Ce dernier « a pour but principal de renseigner les parents sur la progression de leur enfant dans ses apprentissages et sur ses acquisitions en lien avec les objectifs d'apprentissage » (SEE, 2019/2020, p. 27). Il est élaboré par les enseignant-es tout au long de l'année scolaire et comprend les activités d'évaluation classées par domaine disciplinaire ou par discipline.

Concernant les moyens de communication, le Carnet de l'élève (SEE, 2019-2020), distribué chaque année aux élèves pour y inscrire leurs devoirs, précise que les parents peuvent solliciter l'enseignant-e de leur enfant en tout temps pour un entretien, soit via le carnet de l'élève en utilisant la partie « Demande d'entretien », soit en allant voir directement l'enseignant-e à la sortie des classes, c'est-à-dire à 11h30 ou à 16h00, afin de fixer une date ultérieure d'entretien. Enfin, les enseignant-es sont libres de choisir d'autres moyens de communication si elles/ils le souhaitent, tels que le courrier électronique ou le téléphone.

## **2.2. Une définition floue de la collaboration école-familles**

Malgré ces différentes prescriptions et directives institutionnelles, mentionnées ci-dessus, cadrant cette nouvelle norme participative (Giuliani, 2009), la définition de la collaboration école-familles (et des termes qui lui sont associés) demeure floue et souvent implicite au sein de l'enseignement primaire genevois (Rienzo, 2022). Plusieurs termes sont utilisés tels que « collaboration », « partenariat », « coopération » et « participation », mais ils ne sont jamais définis. Bouchard et ses collègues (1998) affirment que les acteurs/trices ne donnent pas nécessairement « le même sens aux termes 'partenariat' et 'coopération'. [...] Il y a souvent confusion avec d'autres termes, comme les mots 'collaboration' et 'concertation' » (p. 180). Pourtant, un « manque de consensus entre les auteur[-e]s quant à leur nature et leur portée ainsi qu'un usage commun de tous ces termes, comme s'il s'agissait de concepts interchangeables, nuisent à leur bonne compréhension » (Paquin & Drolet, 2007, pp. 27-28).

En outre, il existe une multitude de significations accordées à la participation des parents et aux termes qui lui sont liés (Claes & Comeau, 1996). Elle peut effectivement désigner le fait de « s'informer, connaître la composition de l'école et les programmes qui y sont suivis », mais aussi consister « à partager la prise de décision et à collaborer activement à la réalisation des objectifs » ou encore l'action de « prendre part à, mais aussi coopérer à, s'associer à » (Claes & Comeau, 1996, p. 82). À cela s'ajoute le fait que peu de moyens concrets sont fournis aux enseignant-es pour leur indiquer comment mettre en œuvre la collaboration avec les parents. Chartier et Payet (2014) avancent justement que :

Les injonctions institutionnelles stipulent ce que les enseignant[-e]s doivent faire, mais n'abordent jamais comment le faire (...) : [elles/]ils savent combien de fois et quand dans l'année scolaire les parents doivent être vus, mais le contenu de ces rencontres reste vague. (p. 32)

Bryk (2017) montre que le manque de clarté des directives contribue à des interprétations « artisanales » et locales des réformes, où les enseignant-es peuvent ajuster les orientations initiales de la politique afin de contourner les difficultés et de répondre aux besoins spécifiques rencontrés dans la pratique quotidienne de leur métier. Ayant un fort « pouvoir discrétionnaire » (Lipsky, 1980), les enseignant-es effectuent ce travail d'interprétation, de négociation et de traduction de l'injonction de collaboration en fonction de leurs valeurs, croyances et intérêts, mais également selon les valeurs et pratiques partagées au sein de leur profession (Duru, *et al.*, 2018 ; Tardif & Lessard, 2004). Cela signifie que la mise en œuvre de la collaboration est aussi bien tributaire d'une rationalité propre aux enseignant-es que des normes et routines institutionnelles déjà bien installées dans les pratiques professionnelles (Dupriez, 2015). Les lignes directrices de la politique éducative de collaboration peuvent alors être redessinées par les enseignant-es au moment de son implémentation sur le terrain, lui donnant ainsi un sens nouveau (Coburn, 2004 ; Lipsky, 1980 ; Weick, 1976). Cela illustre

bien que le passage de la prescription à la réalité du terrain modifie la forme de la collaboration initialement prévue.

### **3. LES STRATÉGIES ET LES PRATIQUES COLLABORATIVES MISES EN ŒUVRE PAR LES ENSEIGNANT-ES**

#### ***3.1. La réunion de parents pour fixer le cadre de la réussite scolaire***

Tout d'abord, la première rencontre qui a généralement lieu entre les enseignant-es et les parents est la réunion de parents. Elle se déroule toujours en début d'année et permet aux enseignant-es d'informer les parents sur l'évaluation et les notes, les conditions de promotion, le programme et les objectifs d'apprentissage, le fonctionnement de la classe et des devoirs, les projets pédagogiques et les sorties qui se dérouleront durant l'année, etc. Elle semble également importante pour expliciter aux parents les particularités du degré actuel de leur enfant, comme l'introduction des notes en 5P, les épreuves cantonales<sup>5</sup> (qui se déroulent en fin de 4P, de 6P et de 8P), ou encore la sélection pour le passage au cycle d'orientation<sup>6</sup> qui concerne les élèves de 8P. Ces différentes informations transmises semblent être utilisées par les enseignant-es pour montrer aux parents les enjeux du degré de scolarité de leur enfant, la prégnance des notes et de l'évaluation et, *in fine*, l'importance de réussir à l'école pour la suite de son parcours. Les enseignant-es chercheraient ainsi à mobiliser les parents tout en créant un contexte de crainte et de pression autour de la scolarité de leur enfant :

Ce qui arrive en 8P, c'est que les évaluations elles ont une couleur un petit peu particulière, car le regroupement dépendra de ces évaluations. Pour certains élèves, ça crée quand même une sorte de petit challenge. [...] À part en sciences, on nous demande de faire deux évaluations par discipline. C'est vrai que ça met de la pression. Mais de l'autre côté, c'est quand même beaucoup parce qu'au troisième trimestre, y a encore les épreuves cantonales qui compteront un tiers. Par exemple, rien que pour le français I, ça fait sept épreuves, le français II sept épreuves, les mathématiques sept épreuves, l'allemand six, et encore sept épreuves avec les cantonales. Bref. Il y en a quand même pas mal, on a calculé, on en a bien une cinquantaine, voire plus. Alors c'est qu'à un moment, on peut pas tout le temps évaluer. Donc voilà, dans ces épreuves, il peut y avoir un accident une fois, mais en principe, s'il y a eu l'accident, on est d'autant plus vigilant la fois d'après et puis ça se régule. (Extrait d'observation *in situ* de la réunion de parents d'une enseignante de 7P-8P)

---

<sup>5</sup> Les épreuves cantonales sont standardisées : les contenus, les dates, la durée et les conditions d'administration, les méthodes de correction, ainsi que les critères d'évaluation sont identiques pour l'ensemble des élèves du canton (SEE, 2017). En 4P et en 8P, les résultats sont pris en compte dans l'évaluation certificative des élèves. En 6P, il s'agit d'évaluations diagnostiques, sans note.

<sup>6</sup> Le cycle d'orientation dure trois années scolaires, de la 9<sup>e</sup> à la 11<sup>e</sup>, et comprend les enfants âgé-es de 12 à 15 ans (Conseil d'État, 2010). La 9<sup>e</sup> est organisée en trois regroupements d'élèves : regroupement 1 (R1), regroupement 2 (R2) et regroupement 3 (R3), les exigences du R3 étant plus élevées que celles du R2 et du R1. Les enfants y sont admis-es en fonction de leurs acquis à l'issue de l'enseignement primaire dans les disciplines principales (français I, français II et mathématiques). Ces regroupements visent à l'atteinte des niveaux d'attente définis pour chaque discipline.

Afin de favoriser la réussite de leur enfant, les enseignant-es observé-es indiquent également aux parents le « bon » comportement que les enfants doivent adopter. Cela s'effectue notamment par l'énonciation des règles de vie de la classe permettant de travailler dans un climat de classe favorable aux apprentissages et des attentes concernant la prise en charge de leur travail personnel. Sans en faire explicitement mention, les enseignant-es font ainsi référence aux différentes composantes du « métier d'élève » (Perrenoud, 2005). Parmi ces dernières figurent par exemple le fait de ne pas discuter pendant les leçons, d'être concentré-es et attentifs/ves, de poser des questions en classe, de bien réaliser les devoirs et de réviser régulièrement pour les évaluations. Toutes ces règles et ces normes semblent être en vigueur pour contrôler le comportement des enfants dans le but de les faire travailler, apprendre et réussir scolairement. Il est alors sous-entendu que les parents doivent y être vigilants et faire le nécessaire dans les cas où leur enfant ne correspondrait pas à cette image du « client idéal » (Becker, 1997) qui réussit, du fait de l'importance de l'évaluation et des notes pour la suite de leur parcours scolaire et professionnel.

C'est à vous de voir quelle est la meilleure organisation pour les devoirs avec votre enfant. Le but, c'est que les devoirs soient faits, mais l'organisation est libre. Donc à vous de voir ce qui est le mieux pour vous et votre enfant. [...] Concernant le carnet de devoirs, je vérifie les signatures. Je sais que c'est contraignant avec vos emplois du temps, mais je vous le dis : n'oubliez pas les signatures s'il vous plaît. C'est pour qu'il y ait une cohérence avec les enfants. [...] Certains enfants oublient, donc n'hésitez pas à aller fouiller dans le sac de votre enfant pour voir ce qu'ils ont à faire, où ils en sont, quelles évaluations ils ont faites. (Extrait d'observation *in situ* de la réunion de parents d'un enseignant de 8P)

Ce type de discours, représentatif des différent-es enseignant-es observé-es, permet d'indiquer aux parents qu'ils devront s'impliquer pour que leur enfant réussisse. Ce discours laisse également entendre aux parents que les enseignant-es ont besoin d'eux. C'est pourquoi elles/ils n'hésitent pas à l'avouer directement aux parents, mentionnant sans détour l'importance de travailler ensemble.

Votre aide. J'ai besoin de vous. J'ai besoin de vous pour plusieurs choses. Déjà pour valoriser ce que fait l'enfant. Essayer de lui demander ce qu'il a fait. [...] Participer aux entretiens. Dans la mesure des possibilités, donc il va y avoir un entretien individuel avec l'enfant et vous d'ici la fin de l'année. [...] Et puis on aura sûrement une porte ouverte en fin d'année. N'hésitez pas si vous avez des questions, si vous avez envie de me rencontrer, de demander dans le carnet de l'élève un entretien, c'est volontiers qu'on fixe. (Extrait d'observation *in situ* de la réunion de parents d'une enseignante de 1P-2P)

La réunion de parents a donc aussi pour objectif d'informer les parents quant aux modalités de collaboration mises en œuvre et les moyens de communication privilégiés pour l'échange d'informations avec les enseignant-es. Il s'agit d'un premier échelon permettant de fixer le cadre de la réussite scolaire et d'informer les parents quant à leur implication requise pour que leur enfant puisse l'atteindre.

### **3.2. Les entretiens individuels comme régulations des apprentissages et du comportement des enfants**

La deuxième rencontre, quant à elle, est l'entretien individuel. Elle peut également avoir lieu avant la réunion de parents dans les cas où les élèves ont été promu-es par tolérance avec des mesures d'accompagnement afin de fixer ces dernières pour l'année à venir. De plus, les enseignant-es fixent généralement plusieurs entretiens individuels au cours de l'année avec les parents dont les enfants rencontrent des difficultés scolaires et/ou comportementales. La plupart des entretiens qui ont été observés étaient principalement centrés sur la réussite des enfants et leur bulletin scolaire, « document officiel de communication aux parents sur l'évaluation scolaire de l'enfant » (SEE, 2017, p. 2). Les thèmes principaux abordés étaient les évaluations et les résultats obtenus par l'enfant dans les différentes disciplines scolaires, sa progression, ainsi que les solutions à mettre en place à l'école et/ou à l'intérieur des familles pour favoriser la suite de sa scolarité. À nouveau, les enseignant-es utilisent ces moments de rencontre avec les parents pour identifier dans quelle mesure ces derniers pourront s'impliquer et intervenir dans la scolarité de leur enfant, notamment lorsque ses difficultés persistent malgré les actions entreprises en classe. Pour cela, les enseignant-es n'hésitent pas à rappeler aux parents qu'elles/ils ont besoin d'eux, tout en précisant que les solutions proposées par l'école ne suffisent pas à elles seules pour viser la réussite scolaire de leur enfant. Les observations effectuées mettent en évidence que les enseignant-es semblent spécialement attendre que les parents puissent aider leur enfant à la maison :

Alors l'école, elle peut proposer des choses, mais y a peu de choses au final qu'on peut vraiment proposer. Donc, le but c'est aussi de voir un peu avec vous comment on peut réussir à soutenir votre enfant ensemble, ce que vous pouvez faire, vous, à la maison avec lui pour l'aider. (Extrait d'observation *in situ* d'un entretien individuel entre une enseignante de 5P et une mère de milieu social défavorisé)

En outre, lors de ces rencontres, les enseignant-es mettent très souvent l'accent sur l'importance de l'école et la prise en charge du travail personnel des enfants en classe et à la maison pour viser leur réussite. Elles semblent donc être principalement utilisées pour rappeler aux parents quelles sont les différentes composantes du « métier d'élève » (Perrenoud, 2005) lorsque certaines d'entre elles ne sont pas encore assimilées par leur enfant et trouver des moyens pour la/le conformer aux normes de la forme scolaire. Les parents doivent ainsi aider les enseignant-es pour que leur enfant intègre le plus rapidement possible les normes en vigueur et se conforme à l'image de l'élève idéal-e, comme si c'était la seule façon de pouvoir réussir. Par exemple, dans la situation exposée ci-dessous, l'enseignante attendrait des parents qu'ils reprennent leur fille pour qu'elle change de comportement à l'école. Pour cela, elle indique notamment rédiger un contrat avec les parents pour qu'ils tiennent leur engagement :

Stefanie : Tu avais déjà écrit un mot dans l'agenda sur le fait qu'elle ne se comportait pas bien ?

Enseignante : Ouais et là ras-le bol. Elle bouge tout le temps, elle est toujours en train de faire du bruit avec les radiateurs, toujours en train de tirer un truc, il n'y a pas une minute

d'arrêt. Elle est allée aux toilettes et elle a pris du savon et elle en a mis plein les portes. Tu lui demandes de faire un truc, elle va faire, mais pas tout à fait la même chose. Tu lui demandes d'aller se laver les mains, elle va glandouiller même si tu lui dis de se dépêcher. Voilà, pas toujours très gentille avec les camarades. Il y a plein de petites choses et quand tu lui demandes de faire quelque chose et qu'elle n'a pas envie, bah elle ne le fait pas.

Stefanie : C'est elle qui t'avait tiré la langue ?

Enseignante : Ouais, enfin voilà. J'ai déjà pu dire un peu à ce papa que si ça continuait, j'aimerais bien qu'on se rencontre, mais tranquillement pour parler. Ce que j'attends de cet entretien, c'est qu'on pose les choses clairement et que ce ne soit pas juste un truc entre deux portes. J'ai une grille d'entretien que je vais mettre à jour d'ici jeudi et généralement je mets un truc « décision » et si on décide qu'à la maison ils vont faire ceci ou cela, je note et la fois suivante je reprends et on regarde comment ça se passe, ce qu'ils ont pu faire ou pas. Pour qu'il y ait une trace écrite. C'est aussi un peu une sorte de contrat. (Extrait d'entretien semi-directif avec une enseignante de 1P-2P)

Afin d'assurer la réussite des régulations apportées concernant les apprentissages et le comportement des enfants, les enseignant-es requièrent très souvent leur présence lors des entretiens individuels. Elle est même indispensable et obligatoire pour certain-es enseignant-es. En effet, cette stratégie leur permet de faciliter le consentement des enfants et donc leur acceptation des changements souhaités, du fait qu'elles/ils se trouvent face à deux adultes du même avis. Les enseignant-es attendraient alors que les parents les soutiennent face aux propos énoncés et qu'ils aillent dans la même direction, comme cela s'observe dans la situation ci-dessous :

Enseignante : Il semble motivé et preneur en ce début d'année, mais il lui arrive de se braquer lorsqu'il ne comprend pas.

Mère : Tu dois dire à ton enseignante lorsque tu es bloqué.

Enseignante : Exactement. Ça vaut vraiment la peine que tu viennes me poser des questions, car tu ne viens pas beaucoup vers moi.

Mère : Pourquoi tu ne le fais pas ?

Enfant : J'essaye de faire tout seul...

Enseignante : C'est bien, mais si tu ne réussis pas, tu dois venir vers moi.

Enfant : D'accord... (Extrait d'observation *in situ* d'un entretien individuel entre une enseignante de 6P et une famille de milieu social moyen)

Les différentes données récoltées dans le cadre de cette enquête montrent que les entretiens individuels avec les parents servent de régulations des apprentissages et du comportement de l'enfant par rapport aux informations transmises lors de la réunion de parents. Il s'agit alors de rappeler aux parents l'importance qu'ils s'impliquent dans la scolarité de leur enfant et de leur indiquer précisément ce qu'ils doivent mettre en place pour ce faire, comme prendre un-e répétiteur-e ou effectuer un bilan logopédique par exemple. Il s'agit également d'utiliser les parents pour qu'ils favorisent les changements d'attitude attendus de leur enfant le cas échéant. Enfin, les attentes des enseignant-es sont spécifiques à la situation de chaque enfant, contrairement à la réunion de parents qui sert de cadre général.



### **3.3. L'appel à une tierce personne en cas de parents « non collaborants »**

Malgré les rencontres régulières effectuées avec les parents de leurs élèves, il peut arriver que les enseignant-es n'observent pas ou peu d'améliorations par rapport aux résultats scolaires des enfants, à leur comportement en classe et/ou à la prise en charge de leur travail personnel. Selon les discours des enseignant-es, cela arrive principalement lorsque les parents ne répondent pas à leurs attentes et ne correspondent donc pas à leur image du « client idéal » (Becker, 1997). Il peut s'agir de parents qui ne mettent pas en place les solutions proposées ou qui expriment leur désaccord vis-à-vis des propos énoncés par l'enseignant-e de leur enfant. Pourtant, il pourrait aussi s'agir de parents qui n'ont pas compris ce qui était attendu de leur part ou qui n'ont pas les moyens de remplir ces attentes. Mais face à ces parents jugés « non collaborants », les données récoltées mettent en évidence que les enseignant-es font souvent appel à une tierce personne lors des entretiens individuels pour favoriser leur consentement tout en évitant les conflits.

Différentes personnes peuvent être appelées par les enseignant-es pour leur venir en aide dans ces situations : les collègues, les partenaires scolaires (tel-les que les membres de l'équipe pluridisciplinaire, l'enseignant-e chargé-e du soutien pédagogique et l'éducateur/trice), ainsi que la directrice ou le directeur d'établissement. Dans la situation exposée ci-dessous, les deux enseignantes, qui ont chacune un-e des enfants de la mère dans leur classe, ont décidé de faire ensemble l'entretien individuel avec cette dernière. En effet, ayant le sentiment que la mère manquait d'implication dans la scolarité de ses enfants qui rencontrent pourtant de grandes difficultés d'apprentissage, elles ont souhaité la rencontrer pour lui demander des explications et remédier à la situation :

Enseignante 1 : Donc voilà, alors le but en fait de se voir aussi ensemble, c'est pour qu'on arrive, je dirais, à clarifier, à simplifier un peu la relation qu'on a entre vous et nous. Parce qu'on a vraiment besoin qu'il y ait un lien de confiance entre vous et nous, donc que vous puissiez nous faire confiance et qu'on puisse vous faire confiance. [...]

Enseignante 2 : Bah c'est important pour nous que vous puissiez avoir confiance en nous et que vous puissiez nous dire quand il y a quelque chose qui va ou qui va pas. Et puis, s'il y a quelque chose qui va pas, voir ce qu'on peut faire les uns et les autres pour que ça se passe bien.

Mère : J'ai toujours eu confiance en vous. Au départ. Si j'avais quelque chose à vous dire, je le dirais. Volontiers. Il faut me le dire. Parce que comme je dis, je suis claire sur des choses, j'ai rien à vous cacher. [...]

Enseignante 1 : Alors nous, on aurait peut-être besoin de savoir en quoi ça a été difficile, enfin pourquoi ça a pas été possible de venir chercher les devoirs de vos enfants jeudi soir alors qu'ils étaient absents ? Ça semblait hyper compliqué alors qu'au téléphone ça avait l'air d'aller.

Mère : Comme je l'ai expliqué à votre collègue tout à l'heure, j'ai un boulot. J'ai pas eu le temps de venir avant 16 heures. (Extrait d'observation *in situ* d'un entretien individuel entre deux enseignantes de 6P et une mère de milieu social défavorisé)

La présence des deux enseignantes face à la mère place cette dernière dans une position asymétrique, où elle est seule et peut difficilement se défendre. Les enseignantes mettent ainsi une forme de pression sur la mère pour qu'elle se conforme à leur image du parent idéal et qu'elle réponde à leurs attentes, notamment en termes de suivi du travail scolaire de ses enfants. Il semble effectivement important pour ces deux enseignantes que les élèves puissent effectuer leurs devoirs et qu'en cas d'absence, les parents viennent les chercher.

Concernant les décisions d'orientation ou les demandes de bilans refusées par les parents, les données récoltées mettent en évidence que les enseignant-es font, dans ces cas, principalement appel à leur directeur/trice. Elles/ils semblent considérer que les parents seront dans l'obligation d'accepter les propositions effectuées, étant donné la figure d'autorité que représente la directrice ou le directeur, permettant ainsi d'obtenir plus facilement leur consentement :

La grand-mère disait qu'elle ne voulait pas que son enfant aille en enseignement spécialisé. Donc voilà, la directrice, c'était bien qu'elle soit là, car elle a été tranchante là-dessus. Elle a dit que c'était vraiment génial, que c'était formidable parce qu'il y a beaucoup d'adultes pour un enfant, que c'est en tout cas pas une voie de garage, qu'après il peut reprendre l'école normale, etc. Et c'est vrai que moi, je sais que ça peut bien se passer comme ça peut ne pas bien se passer, que ça dépend de beaucoup de choses. Mais en même temps, quand je vois comment c'est en classe avec lui depuis le début de l'année... Je connais bien le programme, j'ai eu les 5P et les 6P. Là, il a fait le début, mais après ça va encore plus vite et il faut y aller. Ce n'est pas suffisant de faire des petits pas en avant, car tu peux pas te dire qu'il va rattraper l'année prochaine, car on va en remettre une couche. J'ai vraiment l'impression qu'il a trop de lacunes. Donc comme la grand-maman ne voulait pas entendre, j'ai demandé à la directrice de venir. (Extrait d'entretien semi-directif avec une enseignante de 5P)

Le discours de cette enseignante montre des sentiments d'impuissance face à la situation scolaire de son élève, qu'elle ne parvient plus à aider en raison de ses lacunes trop importantes et du programme qui ne cesse d'accélérer. C'est pourquoi, étant à court de solutions, elle souhaite orienter cet enfant en enseignement spécialisé, une structure qui dispose de moyens supplémentaires pour subvenir aux besoins particuliers des enfants. Mais face au refus de la grand-mère, la responsable légale, malgré les explications fournies, l'enseignante a décidé de faire intervenir la directrice pour la convaincre du bienfait de cette décision. Cette stratégie est souvent utilisée par les enseignant-es interrogé-es comme dernier recours, lorsqu'elles/ils se sentent démunis-es et qu'elles/ils ne parviennent plus à faire progresser leurs élèves avec les moyens dont elles/ils disposent. Cela montre alors une hiérarchie dans les stratégies et les pratiques mises en œuvre par les enseignant-es pour que les parents répondent à leurs attentes et leurs besoins : 1) la réunion de parents pose le cadre de la collaboration, 2) les entretiens individuels régulent l'implication parentale, et 3) l'appel à une tierce personne favorise et contraint le consentement des parents.

## **DISCUSSION CONCLUSIVE : UNE COLLABORATION NORMATIVE ET ASYMÉTRIQUE**

L'objectif poursuivi tout au long de ce texte était de mieux comprendre selon quelles logiques et quelles rationalités l'injonction de collaboration avec les parents se concrétise, se transforme et évolue au sein de l'enseignement primaire genevois. Il s'agissait alors de mettre en évidence l'interprétation et la réappropriation que les enseignant-es font des prescriptions institutionnelles liées à l'injonction de collaboration avec les parents. Puis, à partir de cette interprétation, il s'agissait plus particulièrement d'identifier les stratégies et les pratiques collaboratives mises en œuvre par les enseignant-es pour collaborer avec les parents. Les différents résultats présentés montrent que les enseignant-es réinterprètent cette injonction floue en termes de besoin des parents, à l'intérieur de la pratique quotidienne de leur métier. En effet, se sentant impuissant-es face à la complexité sans cesse grandissante de leur métier et à un système scolaire qui classe et sélectionne les enfants en fonction des notes obtenues, les enseignant-es attendraient que les parents les aident dans leur mission, ne parvenant pas à viser la réussite scolaire de chacun-e de leurs élèves. Pour cela, la grande majorité des rencontres observées étaient centrées sur la manière de favoriser la réussite scolaire des enfants et l'implication parentale requise pour y parvenir. Plusieurs stratégies et pratiques collaboratives sont donc mises en œuvre par les enseignant-es pour que les parents puissent combler les manques de l'école, leur permettant ainsi de contourner leurs propres difficultés.

Toutefois, cette collaboration avec les parents, mise en œuvre par les enseignant-es, paraît très normative. En effet, les différentes rencontres observées indiquent aux parents ce qu'ils doivent faire, mais sans tenir compte de leurs besoins, de leurs conditions de vie, de leurs valeurs et de leur culture, alors qu'ils sont confrontés à de nombreuses inégalités de participation (Fraser, 1992/2005 ; Rienzo, 2022) qui les empêchent de s'impliquer dans la scolarité de leur enfant, en particulier lorsqu'ils proviennent de milieux défavorisés. En outre, ce besoin des parents semble engendrer le développement de relations asymétriques, s'opposant à une collaboration qui reposerait « sur le rapport visant l'égalité entre les parents et les intervenant-es, la reconnaissance réciproque d'expertises et d'habiletés, la recherche de consensus dans la prise de décision » (Larivée, 2008, p. 225). Dans les situations observées, au contraire, les attentes sont descendantes, venant « d'en haut », c'est-à-dire de l'institution scolaire et des membres du corps enseignant, auxquelles les parents doivent se plier sous peine d'être jugés négativement. La pression ressentie par les enseignant-es face aux enjeux scolaires semble ainsi se répercuter sur les parents qui se trouvent obligés de s'impliquer dans la scolarité de leur enfant face à la menace potentielle de son échec scolaire, mais qui n'en ont pas forcément les moyens ni les ressources.

Un « découplage » (Coburn, 2004) important s'observe alors entre les prescriptions institutionnelles et la réalisation de la collaboration sur le terrain, les enseignant-es mettant en

œuvre cette injonction en fonction de leurs intérêts, de leurs propres logiques (Lipsky, 1980) et de leur réalité. L'orientation initiale de cette politique, nécessairement interprétée et traduite, semble être transformée (Lessard & Carpentier, 2015) : l'apparition du besoin des parents et la mise en œuvre de rencontres normatives et asymétriques ne permettent effectivement pas de viser la réussite scolaire de chaque enfant, et donc de lutter contre l'échec et les inégalités. Pour cause, la réalisation d'une telle collaboration avec les parents favorise, au contraire, la présence des inégalités de participation des parents, qui risquent fortement de se répercuter sur les apprentissages des enfants, et donc sur les inégalités, expliquant pour quelles raisons l'objectif initial de cette injonction politique n'est pas atteint.

Face à ces différents constats, il semble nécessaire de continuer à questionner les processus sous-jacents à la mise en œuvre de la collaboration école-familles au sein de l'enseignement primaire genevois du fait des distorsions entre la forme qu'elle prend « sur le papier » et celle qu'elle réalise *in fine* après son implémentation sur le terrain (Lessard & Carpentier, 2015 ; Maroy, *et al.*, 2022). « Selon Bryk, si la recherche en éducation excelle à mettre en évidence les déterminants des inégalités scolaires, elle manque en revanche de connaissances sur la possibilité même d'y remédier et sur ce que cela nécessiterait de faire » (Draelants & Revaz, 2022, p. 37). Il paraît donc important de savoir comment s'y prendre pour que la collaboration entre l'école et les familles, promue par l'institution scolaire, puisse réellement réduire les inégalités, compte tenu du contexte institutionnel, de la complexité grandissante du métier, et de l'hétérogénéité des élèves et de leurs parents.

## RÉFÉRENCES

- Arborio, A.-M., & Fournier, P. (2014). *L'enquête et ses méthodes : l'observation directe* (3<sup>e</sup> éd.). Paris : Nathan.
- Bautier, E., & Rayou, P. (2013). *Les inégalités d'apprentissage. Programmes, pratiques et malentendus scolaires* (2<sup>e</sup> éd.). Paris : Presses Universitaires de France.
- Becker, H. S. (1997). Les variations dans la relation pédagogique selon l'origine sociale des élèves. In J.-C. Forquin (Ed.), *Les sociologues de l'éducation américains et britanniques. Présentation et choix de textes* (pp. 257-270). Paris, Bruxelles : De Boeck Université.
- Blais, M., & Martineau, S. (2006). L'analyse inductive générale : description d'une démarche visant à donner sens à des données brutes. *Recherches qualitatives*, 26(2), 1-18. <https://doi.org/10.7202/1085369ar>
- Blanchet, A., & Gotman, A. (2015). *L'entretien* (2<sup>e</sup> éd.). Paris : Armand Colin.
- Bouchard, J.-M., Talbot, L., Pelchat, D., & Boudreault, P. (1998). Partenariat entre les familles et les intervenants : qu'observe-t-on dans la pratique ? In A.-M. Fontaine, & J.-P. Pourtois (Eds.), *Regards sur l'éducation familiale. Représentation – Responsabilité – Intervention* (pp. 189-201). Paris : De Boeck.
- Bryk, A. (2017). Accélérer la manière dont nous apprenons à améliorer. *Éducation & didactique*, 11(2), 11-29. <https://doi.org/10.4000/educationdidactique.2796>

- Cefaï, D. (Ed.) (2010). *L'engagement ethnographique*. Paris : Éditions EHESS.
- Charmillot, M., & Seferdjeli, L. (2002). Démarches compréhensives : la place du terrain dans la construction de l'objet. In F. Leutenegger, & M. Saada-Robert (Eds.), *Expliquer et comprendre en sciences de l'éducation* (pp. 187-203). Bruxelles : De Boeck.
- Chartier, M., & Payet, J.-P. (2014). « Comment ça se passe à la maison ? » Troubles du rôle professionnel dans l'entretien enseignant-parents. *Revue française de pédagogie*, 187, 23-33. <https://doi.org/10.4000/rfp.4462>
- Claes, M., & Comeau, J. (1996). L'école et la famille : deux mondes ? *Lien social et politiques*, 35, 75-85.
- Coburn, C. E. (2004). Beyond Decoupling : Rethinking the Relationship between the Institutional Environment and the Classroom. *Sociology of Education*, 77(3), 211-244. <https://doi.org/10.1177/003804070407700302>
- Conseil d'État de la République et canton de Genève. (2010). *Règlement du cycle d'orientation C 1 10.26*. Genève : Conseil d'État. <https://www.lexfind.ch/tolv/179808/fr>
- Conseil d'État de la République et canton de Genève. (2021). *Règlement de l'enseignement primaire C 1 10.21*. Genève : Conseil d'État. [https://silgeneve.ch/legis/data/rsg/rsg\\_c1\\_10p21.htm?myVer=1654509102030](https://silgeneve.ch/legis/data/rsg/rsg_c1_10p21.htm?myVer=1654509102030)
- Direction générale de l'enseignement primaire (DGEP). (1996). *Charte et cahier des charges de l'enseignant primaire*. Genève : DGEP.
- Direction générale de l'enseignement primaire (DGEP). (2009). *Transmission de l'évaluation aux familles*. Genève : DGEP.
- Direction générale de l'enseignement primaire (DGEP). (2010). *Relations famille-école*. Genève : DGEP.
- Direction générale de l'enseignement primaire (DGEP). (2012). *Réseau d'enseignement prioritaire*. Genève : DGEP.
- Direction générale de l'enseignement primaire (DGEP). (2014). *Cahier des charges de l'enseignant-e primaire*. Genève : DGEP. [https://www.unige.ch/iufe/files/2114/6055/8933/2014\\_02\\_24Titulaire-CCCharges.pdf](https://www.unige.ch/iufe/files/2114/6055/8933/2014_02_24Titulaire-CCCharges.pdf)
- Draelants, H., & Revaz, S. (2022). Penser la plausibilité des réformes éducatives. *La légitimation comme condition du changement institutionnel*. Paris : CNESCO-CNAM. [https://www.cnesco.fr/wp-content/uploads/2022/03/Cnesco\\_CCI\\_Gouv\\_RT\\_Draelants\\_-Revaz.pdf](https://www.cnesco.fr/wp-content/uploads/2022/03/Cnesco_CCI_Gouv_RT_Draelants_-Revaz.pdf)
- Dubet, F., Duru-Bellat, M., & Vérétoit, A. (2010). *Les sociétés et leur école. Emprise du diplôme et cohésion sociale*. Paris : Éditions du Seuil.
- Dupriez, V. (Ed.) (2015). *Peut-on réformer l'école ? Approches organisationnelle et institutionnelle du changement pédagogique*. Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur.
- Felouzis, G. (2015). *Les inégalités scolaires* (2<sup>e</sup> éd.). Paris : Presses Universitaires de France.
- Felouzis, G., & Goastellec, G. (2015). *Les inégalités scolaires en Suisse. École, société et politiques éducatives*. Berne : Peter Lang.
- Fraser, N. (1992/2005). *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution* (trad. par E. Ferrarese). Paris : La Découverte.

- Giuliani, F. (2009). Éduquer les parents ? Les pratiques de soutien à la parentalité auprès des familles socialement disqualifiées. *Revue française de pédagogie*, 168, 83-92.
- Isambert-Jamati, V. (1990). *Les savoirs scolaires : enjeux sociaux des contenus d'enseignement et de leurs réformes*. Paris : Éditions Universitaires.
- Kaufmann, J.-C. (2014). *L'entretien compréhensif* (3<sup>e</sup> éd.). Paris : Nathan.
- Lamoureux, A. (2006). *Recherche et méthodologie en sciences humaines* (2<sup>e</sup> éd.). Montréal : Groupe Beauchemin.
- Larivée, S. L. (2008). Collaborer avec les parents. Portrait, enjeux et défis de la formation des enseignants au préscolaire et primaire. In E. Correa Molina, & C. Gervais (Eds.), *Les stages en formation à l'enseignement. Pratiques et perspectives théoriques* (pp. 219-247). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Lessard, C., & Carpentier, A. (2015). *Politiques éducatives. La mise en œuvre*. Paris : Presses universitaires de France.
- Loubet del Bayle, J.-L. (1978). *Introduction aux méthodes des sciences sociales*. Toulouse : Edouard Privat.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Maroy, C., Lessard, C., & Fouquet-Chauprade, B. (2022). *La mise en œuvre des politiques et réformes éducatives. Rapport de synthèse*. Paris : CNESCO-CNAM.  
[https://www.cnesco.fr/wp-content/uploads/2022/10/CCI-Gouvernance\\_Rapport-de-synthese\\_Cnesco.pdf](https://www.cnesco.fr/wp-content/uploads/2022/10/CCI-Gouvernance_Rapport-de-synthese_Cnesco.pdf)
- Maubant, P., & Leclerc, C. (2008). Le partenariat famille-école : à la recherche de l'improbable partenariat école-famille ; origines d'un malentendu. In G. Pithon, C. Asdih & S. J. Larivée (Eds.), *Construire une « communauté éducative ». Un partenariat famille-école-association* (pp. 23-36). Bruxelles : De Boeck.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *PISA: Equity in Education. Breaking Down Barriers to Social Mobility*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264073234-en>
- Paillé, P., & Mucchielli, A. (2012). *L'analyse quantitative en sciences humaines et sociales* (3<sup>e</sup> éd.). Paris : Armand Colin.
- Paquin, M., & Drolet, M. (2007). *La violence au préscolaire et au primaire : les défis et les enjeux de la collaboration entre l'école et les parents*. Sainte-Foy Québec : Presses de l'université du Québec.
- Payet, J.-P., Sanchez-Mazas, M., Giuliani, F., & Fernandez, R. (2011). L'agir scolaire entre régulations et incertitudes. Vers une typologie des postures enseignantes de la relation à autrui. *Éducation et sociétés*, 27, 23-37.
- Pelhate, J., & Rufin, D. (2018). L'enseignant au carrefour d'un double partenariat. Les relations avec les familles et avec d'autres professionnels. In B. Fouquet-Chauprade, & A. Soussi (Eds.), *Pratiques pédagogiques et enseignement prioritaire* (pp. 59-83). Berne : Peter Lang.

- Périer, P. (2019). *Des parents invisibles. L'école face à la précarité familiale*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Perrenoud, P. (2005). *Métier d'élève et sens du travail* (6<sup>e</sup> éd.). Issy-les-Moulineaux : ESF.
- Rienzo, S. (2022). *Rencontrer les parents : malentendus, tensions et ambivalences entre l'école et les familles*. Genève : Éditions Interroger l'éducation. <https://doi.org/10.4000/books.eie.1856>
- Rienzo, S. (2024). *La construction ordinaire de la collaboration-école-familles. Ethnographie des conceptions et des pratiques enseignantes dans le contexte de l'enseignement primaire genevois*. Thèse de doctorat en sciences de l'éducation, Université de Genève.
- Service enseignement et évaluation (SEE). (2017). *Évaluation des compétences et des connaissances des élèves*. Genève : SEE.
- Service enseignement et évaluation (SEE). (2019). *Carnet de l'élève 3P-8P*. Genève : SEE.
- Tardif, M., & Lessard, C. (Eds.) (2004). *La profession d'enseignant aujourd'hui. Évolution, perspectives et enjeux internationaux*. Bruxelles : De Boeck.
- Thomas, D. R. (2006). A general inductive approach for analyzing qualitative evaluation data. *American Journal of Evaluation*, 27(2), 237-246.
- Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19. <https://doi.org/10.2307/2391875>

# Les changements pédagogiques à l'école : analyse d'une réforme des devoirs à domicile dans le canton de Berne

Joaquim Sieber, *Haute École Pédagogique Vaud* 

DOI : [10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1754](https://doi.org/10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1754)

## Résumé

Cet article questionne la nature et le processus de changement pédagogique à l'école. Il s'agit, d'une part, de chercher à comprendre comment l'école se transforme et, d'autre part, ce que ce changement implique lorsqu'il est de nature pédagogique. Dans une première partie, nous proposons un cadre théorique afin de construire un concept opérationnel de changement social, en nous intéressant à son objet, son contexte et ses séquences d'actions. Après avoir explicité brièvement la méthodologie utilisée pour la récolte et l'analyse des données, laquelle se concentre sur des entretiens compréhensifs, nous cherchons à comprendre comment les enseignant-es appréhendent une réforme spécifique dans l'espace francophone bernois et la traduisent dans leurs pédagogies. Nous présentons quelques résultats qui donnent à voir les détails des processus en jeu, notamment les stratégies d'adaptation mises en place par les enseignant-es et un exemple de transformation du système classe. Le changement est ainsi remis en contexte dans toute sa complexité, cela permettant de prendre en compte les multiples facteurs qui influencent les acteurs/trices dans la mise en œuvre d'une politique éducative.

**Mots-clés :** changement pédagogique, enseignant-e, innovation, pédagogie, réforme

## Abstract

This article looks at the nature and process of educational change in schools. On the one hand, it attempts to understand how schools change and what this change entails when it is pedagogical in nature. In the first part, we propose a theoretical framework for constructing an operational concept of social change by looking at its object, context and sequences of action. These elements make it possible to distinguish different types and realities of change and to specify how change can be considered pedagogical. After a brief explanation of the methodology used to collect and analyze the data, centered on comprehensive interviews, we look at how teachers understand the reforms and translate them into their teaching methods. We present some results of cross-sectional analyses from a doctoral thesis. This



enables us to contextualize this complex, multifactorial process and gain a better understanding of how educational reforms are implemented by the players involved.

**Keywords:** innovation, pedagogical change, pedagogy, reform, teacher

## INTRODUCTION

Une citation célèbre de Nelson Mandela (2003) avance que « l'éducation est l'arme la plus puissante dont nous disposons pour changer le monde » (p. 5). L'histoire regorge de tentatives d'instrumentalisation de l'école en vue de transformations sociales : l'école publique suisse du 19<sup>e</sup> siècle s'était notamment vue attribuer comme rôle de créer à la fois la/le citoyen-ne éclairé-e (et patriotique) des États démocratiques et l'ouvrier-ère qualifié-e (et obéissant-e) de l'industrie capitaliste (Criblez, 1999 ; Hofstetter, 1998 ; Späni, 1999). Lors des guerres mondiales, les écoles ont été mises à contribution pour légitimer la guerre (Condette, 2014). Plusieurs grands noms de l'Éducation Nouvelle (Claparède, Freinet) tout comme d'autres pédagogues de renom (Pestalozzi, Tolstoï) ont développé leur pédagogie explicitement en vue de transformer les mentalités et, par extension, leur société (Duru-Bellat & Van Zanten, 2012).

Si l'école peut contribuer au changement social, certain-es auteur-es considèrent cependant qu'elle est aussi une institution profondément conservatrice : « L'école vit dans l'ambiguïté : à la fois elle est gardienne de la tradition et de la conformité, et protestataire » (Cros, 1997 p. 131). Mollo (1969) la décrit ainsi comme un « musée des valeurs » chargée de maintenir une stabilité au milieu des changements incessants :

L'école doit chercher sa voie entre deux missions contradictoires : préserver les valeurs « sûres » d'une société, et en même temps dispenser un enseignement de plus en plus diversifié, de plus en plus attentif à la rapidité des progrès techniques. Selon que l'on s'attache à l'un ou l'autre de ces buts, on peut la considérer comme répondant parfaitement à la tendance conservatrice de la société, ou au contraire comme un anachronisme néfaste. (p. 257)

Pour certain-es auteur-es, l'école est une institution sociale caractérisée par une forte inertie (Houssaye, 2014 ; Tardif & Lessard, 2004), laquelle limite les changements, en particulier au niveau pédagogique : dans ce champ, les innovations resteraient rares, les changements prenant majoritairement la forme de réformes<sup>1</sup> (Cros, 2007), avec une efficacité toute relative :

Tant les militants que les administrations s'affairent depuis de nombreuses années et sans grand succès à changer l'école, qu'il s'agisse de réformer l'enseignement, par le bas ou par le haut. L'expérience de ces trente dernières années montre qu'aucune de ces

---

<sup>1</sup> Nous considérons les innovations et les réformes comme des types de changements spécifiques, les premières démarrant par le bas et s'inscrivant d'abord dans les pratiques, les secondes pilotées par le haut, entérinées par des lois (Sieber, 2022a).

stratégies n'exerce véritablement d'influence sur les pratiques pédagogiques (Gather Thurler, 2000, p. 14).

Pour qui s'intéresse à la mise en œuvre des politiques éducatives, ces considérations interpellent : puisqu'il ne suffit pas de transformer une loi et de décréter une réforme pour que l'école change effectivement (Sieber, 2022b), comment appréhender le changement à l'école ? Quelles sont les dynamiques du changement, ses dimensions et leurs indicateurs ? Et plus encore, comment distinguer ce qui est un changement de ce qui ne l'est pas ou n'en a que l'apparence ?

Ces questions mettent en évidence les difficultés théoriques, conceptuelles, épistémologiques, méthodologiques ou encore analytiques à surmonter pour pouvoir appréhender le changement, et plus encore le changement social. De nombreux travaux en ont fait leur objet de recherche, produisant une abondante littérature et de multiples tentatives de définitions, ce qui engendre un flou théorique et conceptuel conséquent (Bernoux, 2010 ; Cros, 2004).

Dans cet article, nous proposons un cadre théorique, conceptuel et méthodologique permettant d'analyser avec finesse les changements pédagogiques à l'école, notamment en fonction de leur portée, de leurs impacts et de leurs effets, jusque dans les pratiques enseignantes. La question de recherche qui nous occupe pourrait être formulée ainsi : comment les enseignant-es changent-elles/ils leurs pratiques pédagogiques lors de la mise en œuvre de réformes scolaires ?

Dans une première partie, nous synthétisons un cadre théorique développé dans le cadre d'une recherche doctorale pour appréhender le changement social et pédagogique (Sieber, 2022a). Nous décrivons ensuite brièvement la méthodologie utilisée pour récolter et analyser des données lors de réformes pédagogiques. Nous présentons enfin quelques résultats issus de l'analyse d'une réforme pédagogique menée dans l'école francophone bernoise, laquelle met en évidence les stratégies des enseignant-es et leurs effets pédagogiques dans les salles de classe.

## **1. LE CONCEPT DE CHANGEMENT SOCIAL : PROPOSITION DE CONCEPTUALISATION**

Derrière sa banalité, Alter (2000) décrit le changement comme un concept ambigu, complexe, multifactoriel, multicausal, avec une forte imprévisibilité, résistant à toute tentative de description, toujours en cours et jamais spécifique. De nombreuses notions sont mobilisées par les chercheur-es pour en rendre compte : innovation, mutation, novation, réforme, évolution, transformation, adaptation, cela souvent sans définitions spécifiques, rendant toute comparaison et revue de la littérature difficile. Aucun consensus ne semble se

dégager, les auteur-es affirment qu'il n'existe ainsi aucun cadre théorique universel, complet ou fermé pour appréhender le changement (Boudon, 2004 ; Cros, 1997). Ainsi, la/le chercheur-e qui s'intéresse au changement est amené-e à effectuer des choix théoriques et à choisir des angles d'analyse spécifique.

Pour notre part, nous avons choisi de commencer par travailler l'épistémologie et le concept de changement pour lui-même. Suivant la position d'Alter (2000), nous considérons que le monde social est caractérisé non pas par le changement, mais par le mouvement. Le changement devient ainsi une forme particulière de mouvement, dont il s'agit d'identifier les spécificités.

Suivant nombre de chercheur-es, nous considérons que le changement est un processus disposant de séquences identifiables et spécifiques, lesquelles correspondent à des actions effectuées par les acteurs/trices impliqué-es (Adamszweski, 1996 ; Bernoux, 2010 ; Boudon 2004). Ce processus affecte un objet spécifique (Dubet, 2000 ; Huberman, 1973), qu'il s'agit de définir et de situer dans son contexte particulier (Adamszweski, 1996 ; Grossetti, 2006 ; Lahire, 1996).

Les auteur-es s'accordent pour différencier des types de changements en fonction des objets concernés (Crozier & Friedberg, 2007 ; Gaglio, 2011), ceux-ci influençant donc les dimensions qui vont être prises en compte dans l'analyse et donc dans la conceptualisation du processus. Cros (1997) fait ainsi remarquer que les analyses ne peuvent être identiques si « on change simplement de manuel scolaire ou quand on change de pratiques pédagogiques qui mettent en jeu les relations instaurées avec les formés » (p.141).

Quant au contexte, nous avons repris les propositions de Grossetti (2004) et Lahire (1996), qui articulent trois échelles de contexte, soit le champ dans lequel s'inscrivent le changement et ses réalités propres, la masse concernée par le changement étudié et enfin la temporalité prise en compte. En effet, les analyses d'un changement vont différer si la/le chercheur-e s'intéresse à une école spécifique, à un canton ou à un pays. De même, le moment et la durée de la récolte de données vont être déterminants pour l'analyse, puisque ces données sont situées dans un processus temporel.

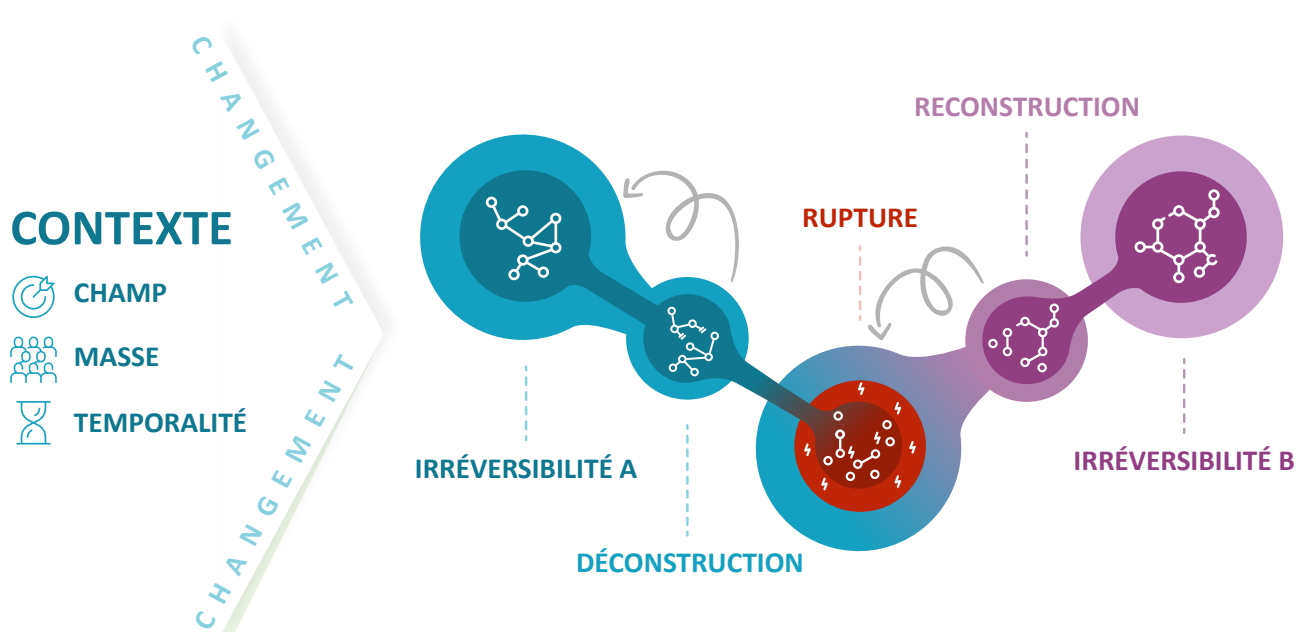
Processus, objet et contexte sont ainsi les trois éléments qui permettent de délimiter le concept de changement. Reste à définir ses dynamiques et ses caractéristiques spécifiques : pour notre part, nous avons identifié cinq séquences d'actions qui semblent faire consensus au sein de la littérature, et qui s'agencent temporellement : la première consiste en l'existence d'une situation de départ (irréversibilité<sup>2</sup> A). Faisant face à une incertitude, l'irréversibilité entre

---

<sup>2</sup> Grossetti (2004) propose le concept d'irréversibilité comme étant des « entités construites » et contingentes qui apparaissent lors d'une action ou d'une interaction et qui lui survivent. Elles peuvent agir sur plusieurs plans (cognitif, relationnel ou institutionnel, matériel) ayant en commun le fait qu'elles ont été construites dans le passé et sont des ingrédients des actions en train de se faire, notamment les changements.

dans une séquence de déconstruction, qui peut se solder par une adaptation de la situation de départ ou mener à une phase de rupture (Alter, 2000 ; Bernoux, 2010 ; Weick, 2003). Lors de la rupture, le système est dysfonctionnel et produit une forte incertitude, amenant les acteurs/trices à entrer dans une quatrième phase, celle de la reconstruction, qui, lorsqu'elle aboutit, produit la séquence finale, soit l'existence d'une situation d'arrivée stable (irréversibilité B), hors de toute incertitude, qui marque la fin du processus de changement. Ce processus peut être modélisé ainsi :

**Figure 1. Modélisation idéaltypique du changement social**



Source : Sieber (2022a)

La modélisation proposée se veut idéaltypique : elle permet d'imager la différenciation entre le changement et l'adaptation ainsi que la non-linéarité du processus qui exclut toute « évolution » naturalisante du système et offre une perspective constructiviste. Dans la réalité cependant, les processus sont plus complexes, avec notamment de multiples déconstructions, ruptures et reconstructions pour qu'un même objet puisse être transformé (Adamczewski, 1996). L'identification des dimensions concernées par ces transformations permet de procéder à une opérationnalisation de cette modélisation pour les situations sociales.

En définissant le changement comme une succession de séquences d'action effectuées par des acteurs/trices, celles/ceux-ci deviennent *de facto* la première dimension d'analyse du changement social (Bernoux, 2010). Il s'agit ainsi de comprendre comment l'acteur/trice conçoit le changement et pourquoi, comment elle/il s'y engage, en prenant en compte son identité, ses conceptions, ses logiques d'actions. Au niveau de l'acteur/trice, le changement

peut être considéré comme un processus d'apprentissage (Giordan, 2018), celui-ci consistant en une fluctuation de ses constructions de sens (Weick, 2003). Si l'analyse s'arrête à l'acteur/trice, alors le changement n'est que psychologique et reste au niveau micro.

Suivant la proposition de Bernoux (2010), nous considérons que, pour être social, le changement est également visible au niveau des relations entre les acteurs/trices et les institutions. La deuxième dimension, celle de l'organisation (Weick, 2003), tient ainsi compte des interactions et des relations entre les acteurs/trices, lesquelles s'insèrent dans des réseaux et des rapports de pouvoir. Dans la dimension organisationnelle, les changements prennent place dans les rôles des acteurs/trices, qui constituent autant de représentations sociales qui changent durant ce que Crozier et Friedberg (2007) nomment des apprentissages collectifs. L'analyse du changement dans les systèmes de rôle restreint cependant les analyses à des organisations spécifiques sur une temporalité limitée (niveau méso). Enfin, pour analyser le changement sur des temporalités plus longues et des masses plus importantes (macro), il s'agit de considérer une troisième dimension, celle de l'institution, de ses normes, de son fonctionnement et de sa culture (Dubet, 2002).

La séparation de ces dimensions a avant tout une portée heuristique (Bernoux, 2010) : sur le terrain, elles s'encastrent les unes dans les autres et sont interconnectées (Admaszweski, 1996). Cette approche a toutefois l'avantage de dépasser les antagonismes épistémologiques par un métissage théorique qui appelle plusieurs paradigmes à collaborer pour permettre une analyse fine et approfondie du changement social (Bernoux, 2010).

En considérant ces trois dimensions, il devient possible d'articuler les concepts de réforme et d'innovation, qui correspondent à des types de changements spécifiques. La réforme est un changement caractérisé par une dynamique *top-down* ou centre-périphérie : l'autorité d'une institution transforme les normes et, par extension, le fonctionnement de l'institution imposant aux acteurs/trices subalternes de conformer leurs relations, leurs pratiques et leurs conceptions aux nouvelles conditions-cadres ainsi devenues légales (Barroso, 2017 ; Cros, 1997 ; 2004 ; Ducros & Finkelsztein, 1987). La réforme peut être ainsi considérée comme un outil prépondérant des politiques éducatives. L'innovation, quant à elle, est un changement initié par le bas, par les acteurs/trices de terrain, qui se propage à l'organisation jusqu'à devenir habituelle, amenant ensuite l'institution à la valider en l'entérinant par de nouvelles normes (Cros, 1996).

Cette modélisation en trois dimensions permet d'analyser les processus de changements sociaux et de les caractériser dans toute leur complexité. Dans la suite de cet article, nous allons appliquer ce cadre théorique afin d'analyser la mise en œuvre d'une politique éducative spécifique. Pour cela, il s'agit encore de définir l'objet du changement étudié et son contexte.

## 2. OBJET ET CONTEXTE DU CHANGEMENT : LA PÉDAGOGIE ET L'ÉCOLE

Avec les outils théoriques développés précédemment, l'analyse du changement peut porter sur de multiples objets, comme le cadre légal, le public, les missions sociétales, l'administration, la politique, les manuels, ou encore les méthodes pédagogiques. Pour notre part, ce qui nous intéresse plus spécifiquement, c'est de comprendre comment l'école change dans ce qu'elle a de plus essentiel et irréductible, soit ce qu'il se passe dans la classe, entre l'enseignant-e, ses élèves et les savoirs, soit le changement pédagogique (Houssaye, 2014).

Or, nombre d'auteur-es signalent que les réformes n'ont que rarement une visée pédagogique (Gather Thurler, 2000 ; Forster, 2008 ; Lussi Borer, 2017), et que lorsqu'elles en ont une, leurs effets pédagogiques sont souvent limités (Giglio, *et al.*, 2014 ; Hargreave, 2020 ; Vellas, 2008). La pédagogie traditionnelle reste ainsi prépondérante dans l'institution scolaire actuelle (Houssaye, 2014 ; Tardif & Lessard, 2004), et se transforme généralement au travers de réformes (Cros, 1997).

Nous avons ainsi considéré que, pour maximiser nos chances d'identifier et d'analyser des processus de changements pédagogiques, il était pertinent de cibler nos analyses sur des situations de réformes qui contiennent des composantes pédagogiques. Dans ce contexte, l'école cantonale constitue la dimension institutionnelle<sup>3</sup>, la dimension organisationnelle est composée par le groupe-classe, alors que l'enseignant-e devient l'acteur/trice principal-e du changement, puisque dans l'institution scolaire, la pédagogie relève explicitement de sa responsabilité (Cros, 2004 ; Ducros & Finkelsztein, 1996 ; Houssaye, 2014).

De nombreux auteurs/trices montrent que les enseignant-es disposent d'une marge de manœuvre permettant de s'approprier, négocier et réinterpréter les réformes, voire les refuser (Cros, 2004 ; Ducros & Finkelsztein, 1996 ; Huberman & Miles, 1984) : « Il est clair qu'au niveau de la classe, l'enseignant est un acteur important. La transformation et l'amélioration de l'éducation dépendent donc principalement de ce que les enseignants souhaitent et de ce qu'ils font » (Ducros & Finkelsztein, 1996, p. 29).

Faisant face à une réforme constituée de composantes pédagogiques, les enseignant-es vont être amené-es à l'évaluer, à comprendre ce qui est attendu d'elles/eux et pourquoi, et enfin à la mettre en pratique, parfois par la force des choses. Vellas (2008) propose ainsi d'analyser la pédagogie comme une mise en tension et en cohérence de trois dimensions : axiologique (les valeurs), théorique (les connaissances, notamment scientifiques) et

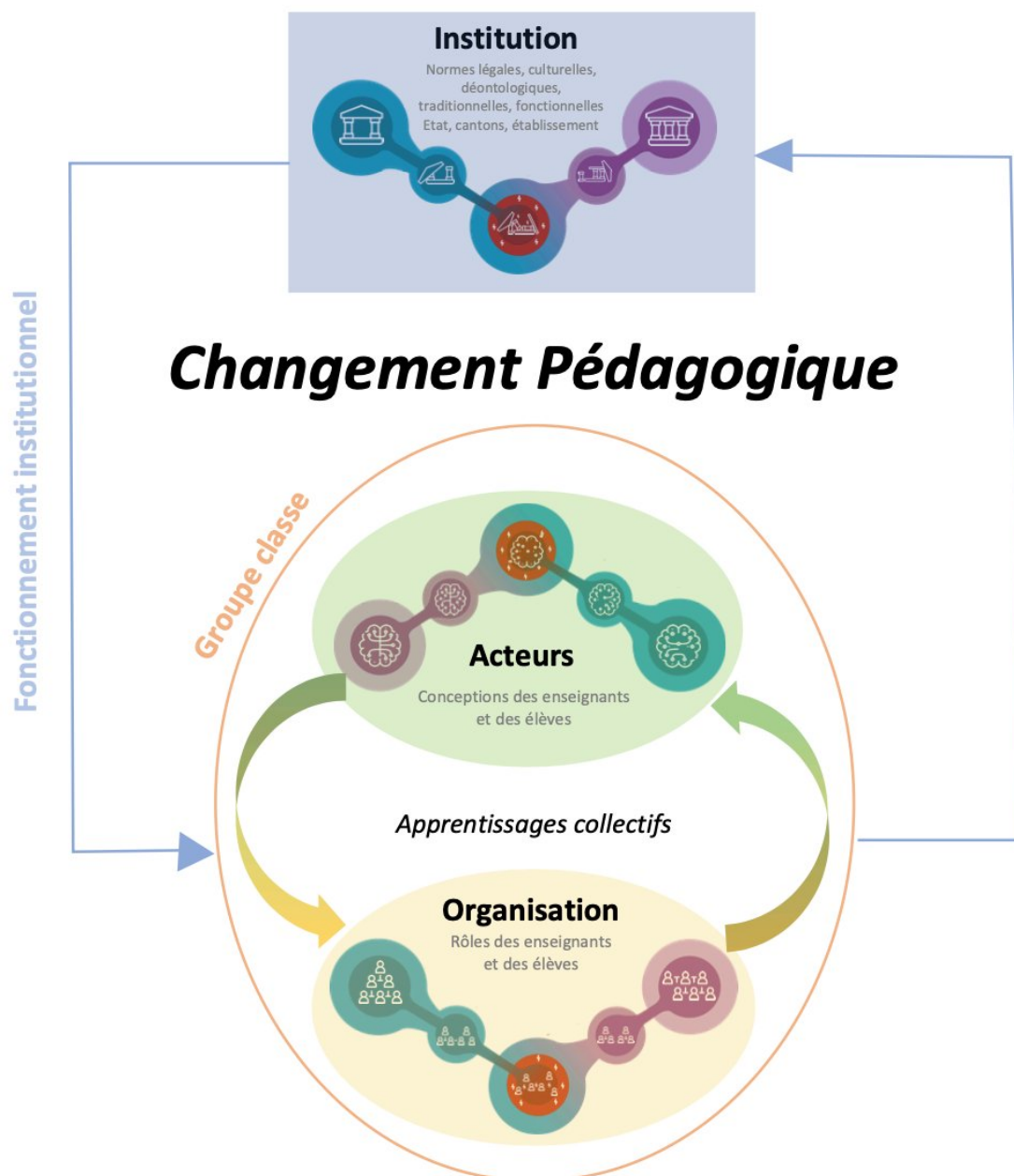
---

<sup>3</sup> Cette institution est composée de plusieurs niveaux de contexte, notamment l'établissement, l'arrondissement, le système scolaire cantonal, les lois nationales, les conventions et la tendance internationale. Ces niveaux de contexte disposent de leur propre système de normes et de leur fonctionnement institutionnel, encastrent les uns dans les autres, et ce parfois sans refléter une forte cohérence.

praxéologique (les pratiques), cette dernière provoquant une transformation du système de rôles de la classe, et ayant un impact sur les élèves.

Avec ces choix théoriques, notre modélisation du changement peut être ajustée pour le contexte spécifique de changements pédagogiques dans le cadre de l'institution scolaire, prenant la forme suivante :

**Figure 2. Modélisation du changement pédagogique et de ses dimensions**



Source : Sieber (2022a)

### **3. MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE**

Afin d'analyser les processus de changement, nous avons choisi de nous intéresser à une réforme spécifique de l'école francophone du canton de Berne, qui prend la forme d'une directive signée en 2019 visant à délimiter le temps de devoirs que les enseignant-es sont autorisé-es à donner à leurs élèves.

Considérant que les enseignant-es sont dépositaires de la pédagogie dans l'institution scolaire et qu'elles/ils sont donc les acteurs/trices centrales/aux du changement pédagogique, nous avons choisi de cibler nos analyses sur leurs discours, plus précisément sur leurs conceptions de la réforme et de ses effets sur leurs pratiques. Nous avons conçu des entretiens avec un premier volet compréhensif (Kaufmann, 1996), qui repose sur une approche par l'histoire de vie, et vise l'appréhension des conceptions des enseignant-es. Un second volet est inspiré de la méthode d'explicitation de Vermersch (2011), permettant d'obtenir un aperçu des pratiques réelles, et donc de la mise en œuvre des réformes au niveau du système de rôle du groupe classe.

Les entretiens ont été menés avec treize enseignant-es choisi-es de manière aléatoire, tout en ayant une représentation équilibrée des différents degrés d'enseignement (1H à 11H). Audio-enregistrés et retranscrits intégralement, les entretiens ont été codés lors d'une analyse thématique abductive (Hallée & Garneau, 2019), initiée par une grille de codage ouverte construite à l'aide des dimensions et indicateurs identifiés lors de notre conceptualisation du changement (Miles & Hubermann, 2003).

Dans un premier temps, nous avons analysé chaque entretien comme une étude de cas, maintenant les données dans leur contexte spécifique (Miles & Hubermann, 2003). Chacun des processus de changement identifié a été minutieusement analysé afin de comprendre son déroulement et sa situation pour les trois dimensions précédemment identifiées (acteur/trice, organisation et institution). Les discours ont ensuite été reconstruits (Blais & Martinaux, 2003) afin de mettre en évidence la manière dont les enseignant-es conçoivent la mise en œuvre de la réforme et ses impacts sur leur pédagogie, notamment au travers des systèmes de rôles de leur classe.

Dans un second temps, des analyses transversales inter-entretiens ont été menées afin d'identifier les récurrences et les particularités des processus chez les différents enseignant-es. Dans la suite de cet article, nous allons présenter quelques résultats concernant la réforme des devoirs dans le canton de Berne, qui exemplifie certains processus de mise en œuvre des politiques éducatives par les enseignant-es.



## **4. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS : MISE EN ŒUVRE DE LA RÉDUCTION DU TEMPS DE DEVOIRS DANS LE CANTON DE BERNE (SUISSE)**

### ***4.1. Dimension institutionnelle : une réforme surprise***

En mai 2019, les enseignant-es de la partie francophone du canton reçoivent un courrier contenant une notice cantonale imposant une limitation précise du temps de devoir à domicile qu'elles/ils sont autorisé-es à exiger des élèves. Concrètement, ce temps imposé correspond à une réduction drastique par rapport à ce qui prévaut dans les habitudes enseignantes, cela ayant un impact direct sur les pratiques pédagogiques en classe. De plus, la notice précise le cadre des devoirs : ils doivent notamment pouvoir se faire sans aide, ne peuvent pas être du rattrapage ou porter sur un nouveau sujet d'enseignement, ils doivent être différenciés afin qu'aucun-e élève, même en difficultés, ne dépasse le temps imposé.

Cette notice correspond à une injonction provenant du département de l'instruction publique, qui attend que les enseignant-es s'y conforment, cela dans les quatre mois. Au niveau pédagogique, cette notice suppose une transformation du rôle de l'enseignant-e et de ses pratiques en classe, et par extension du rôle des élèves. En effet, les enseignant-es sont appelé-es à prendre en charge la responsabilité de la réussite des travaux qui étaient auparavant donnés comme devoirs : elles/ils ne peuvent plus imposer aux élèves de finir des exercices à la maison et doivent prendre en charge certains apprentissages en classe, notamment le vocabulaire, cela en mettant en place des processus de différenciation. Les élèves, quant à elles/eux, voient une réduction de leur autonomie et de leur responsabilité.

### ***4.2. Dimension de l'acteur/trice : conceptions et pratiques enseignantes***

Après un premier choc désapprobateur devant la soudaineté de la directive, les enseignant-es semblent dans un deuxième temps favorables à la réduction des devoirs. Lors de nos entretiens, soit quelques mois après la rentrée, elles/ils vont tous/tes affirmer être déjà dans le respect de la nouvelle réglementation et ne donner quasiment plus aucun devoir.

En effet, nos analyses montrent que les devoirs font face à un déficit de sens du point de vue des enseignant-es : elles/ils n'y voient qu'une faible plus-value pédagogique, argumentant qu'ils renforcent les inégalités, qu'ils limitent les activités extrascolaires des élèves, qu'ils sont peu efficaces avec les nouvelles technologies<sup>4</sup>, ou encore qu'ils conduisent à des problèmes disciplinaires<sup>5</sup> :

Carl (répondant à la question : quelle est l'utilité des devoirs ?) : Zéro utilité ! T'as juste le gamin qui aura de la chance parce que papa il va lui expliquer, il va l'engueuler parce que il a pas compris ses notions, pis t'as l'autre qui est là... ben les parents sont pas là, et puis

---

<sup>4</sup> Notons que cela précède l'arrivée de ChatGPT.

<sup>5</sup> Cela en particulier au degré secondaire, dans un système séparé en trois filières. Dans la filière la plus exigeante, les enseignant-es continuent de juger les devoirs pertinents, alors qu'ils sont jugés inutiles et problématiques dans les autres filières.

de toute façon il aura pas d'aide, il va rien comprendre donc il va recopier le cahier à, demain matin, juste pour pas se ramasser une sanction de l'enseignant. Donc pour moi c'est un non-sens. (Extrait d'entretien d'un enseignant secondaire)

Ce déficit de sens indique que les valeurs des enseignant-es sont concordantes avec la notice (acceptation sur l'axe axiologique de la pédagogie) et plus encore, que ces dernières/ers connaissent et considèrent comme légitimes les théories sous-jacentes à ce désaveu (axe théorique). Cette première analyse pourrait laisser penser que la réforme ne fait qu'entériner une pratique déjà en place et que sa mise en œuvre est déjà effective.

Cependant, lorsque nous entrons dans le dispositif méthodologique de l'explicitation et que nous demandons aux enseignant-es quels devoirs elles/ils ont donnés dernièrement à leurs élèves, parfois agenda ou calendrier à l'appui, une toute autre réalité apparaît : alors qu'elles/ils en auraient le droit, seul-e un-e enseignant-e a choisi de renoncer aux devoirs, les autres continuent à en donner, et pour certain-es en quantité conséquente.

Cette situation dénote la présence d'incohérences au niveau des constructions de sens et des pratiques enseignantes, ce qui semble indiquer que les conceptions des devoirs sont en phase de déconstruction, mais que le processus est encore en cours, et sa conclusion encore incertaine.

Pour mieux comprendre ce processus, notre analyse se focalise sur les dilemmes qui émergent des discours des enseignant-es, notamment la culture institutionnelle, le niveau scolaire et la transformation de la définition des devoirs.

### **4.3. Culture institutionnelle et communication**

Les enseignant-es sont nombreuses/eux à considérer que les devoirs font partie de la culture institutionnelle, et donc que même s'elles/ils en ont le droit, éliminer les devoirs reviendrait à enfreindre les normes tacites. Elles/ils craignent en particulier les parents, dont elles/ils pensent qu'ils attendent impérativement des devoirs. Certain-es enseignant-es en viennent même à inscrire des devoirs fictifs pour faire illusion : « Dana : sauf que je n'étais même plus obligée de noter des devoirs dans le carnet en faisant quand même attention que les parents aimaient bien de temps en temps, qu'il y ait un petit peu quelque chose (...) » (I.1108-1110).

Carl : Ouais j'en donnais par heu... par cas de conscience. Un prof il doit donner des devoirs pis (...) Parce qu'après t'as compris que y a les parents qui te disent : « hé euh vous donnez pas de devoirs » et puis ils te le reprochent de pas donner des devoirs parce que... voilà... il faut des devoirs. (I.1826-1837)

Les devoirs semblent ainsi être légitimés par une logique traditionnelle soutenue par les parents et les professionnel-le-s. Un-e enseignant-e qui ne donne pas de devoirs est perçu-e comme manquant de sérieux et de professionnalisme. Si cette logique semble principalement traditionnelle, deux argumentations viennent cependant la renforcer : la communication avec la famille et le niveau scolaire.

#### **4.4. Les devoirs comme mode de communication avec la famille**

Plusieurs enseignant-es considèrent que les devoirs permettent aux parents de suivre ce que l'enfant apprend à l'école et de s'investir dans son instruction. La diminution des devoirs devient ainsi un problème parce qu'elle limite les échanges entre école et familles :

Basil : J'ai l'impression que, beaucoup de parents avec ce changement des devoirs, ils trouvent qu'il y a beaucoup moins d'échanges avec l'école. Moi je trouve que les devoirs c'était pas non plus un échange incroyable, c'est juste qu'ils voyaient du travail de leur enfant chez eux, mais certains parents ils disent souvent que le, qu'il n'y a presque plus de contact, on ne sait pas, on ne sait plus ce qui se passe dans l'école. (I.705-710)

Certains enseignant-es semblent ainsi considérer que la notice porte atteinte à un outil certes imparfait – notamment sur la question des inégalités – cela sans qu'aucune alternative ne soit proposée pour maintenir le lien entre école et familles.

Faisant face à cette problématique, certain-es enseignant-es ont cherché des solutions. Eli raconte comment lui et son collègue ont été amenés par leur direction à réfléchir à la problématique des devoirs avec toute l'équipe pédagogique, ce qui leur a permis d'identifier les objectifs pédagogiques de ce dispositif : pour eux, les devoirs sont utiles pour travailler l'autonomie et communiquer avec les familles. Comme la notice limite fortement ces deux dimensions, ils ont cherché ensemble à développer un nouveau dispositif leur permettant d'atteindre les mêmes objectifs. Ils ont opté pour le dispositif des plans de travail, dont la mise en place les a amenés à revoir complètement l'organisation de leur classe, leur façon de travailler, en bref leur pédagogie :

E : (...) Le plan de travail ! C'est la première année que je fais ça, depuis qu'il y a eu cette nouvelle réglementation sur les devoirs, tout ça j'ai vraiment chaque semaine je crée en plan de travail assez ludique, interactif avec des petites images tout ça sympa. Et puis ça marche vraiment bien pour l'autonomie des élèves. Ils ont vraiment trop de plaisir, ils sont motivés à reprendre le plan de travail.

Dans ce cas, la directive sur les devoirs a provoqué un changement pédagogique, transformant les systèmes de rôles de la classe : les élèves sont responsables de l'avancement de leur plan, elles/ils apprennent l'autonomie en classe, l'enseignant-e est responsable de cet enseignement et de la différenciation nécessaire. Ce changement est jugé positivement par Eli, qui y voit de nombreuses plus-values. L'analyse du discours d'Eli montre cependant que cette situation a amené d'autres problématiques (course aux récompenses, compétition de vitesse) que l'enseignant-e va gérer en procédant à d'autres changements.

Puisque la dimension organisationnelle est transformée, cette situation peut être qualifiée de changement pédagogique complet, avec la forme spécifique d'une innovation pédagogique située (Sieber, 2022a). Cela reste un cas largement minoritaire : si un-e autre enseignant-e s'est également engagé-e dans les plans de travail suite à la notice, le processus ne peut pas

être considéré comme abouti, n'ayant pas (encore) touché le rôle des élèves. Pour tous/tes les autres enseignant-es, la notice n'a pas amené de changement, mais une adaptation des pratiques. La raison principale utilisée pour légitimer cette inertie se situe au niveau du dilemme du niveau scolaire.

#### **4.5. La question du niveau scolaire**

Si les enseignant-es remettent en question l'utilité des devoirs, elles/ils continuent de penser que ceux-ci permettent des apprentissages, en particulier le « par cœur » (livret, vocabulaire, drill). Ainsi, la baisse du temps de devoirs est perçue comme amenant une baisse du niveau scolaire :

Jean (concernant son avis sur la notice) : (5s) Rien de bon ! (Rires) Non, je suis... Alors oui, il y a le côté, effectivement, des élèves qui n'ont pas de parents à la maison, ils sont prétérités et tout, mais... je pense que de nouveau... on revient à la baisse. Et puis, le parent, ou l'élève, qui dit : non on n'a plus le droit, avant on avait 20 minutes par jour maximum, on va profiter de ça pour moins travailler... (l.701-704)

En plus de déplorer une attitude minimaliste tirant les élèves vers le bas, certain-es enseignant-es considèrent que la limitation des devoirs ralentit le rythme d'apprentissage en classe. En effet, les devoirs permettaient à l'enseignant-e d'imposer un rythme à la classe et de le tenir, puisque les élèves retardataires devaient se mettre à jour à la maison. Puisque la notice supprime cette possibilité, c'est à l'enseignant-e que revient le rôle de maintenir le rythme en classe, réduisant ainsi le temps d'enseignement :

Jude : (...) Certains auraient fait 5 minutes à la maison, certains l'auraient 20, 30 minutes, mais on se retrouvait tous en classe, l'exercice était fini et puis on pouvait corriger et passer à la suite. (...), ça prend un peu plus de temps en classe. (l.332-346)

Alors qu'auparavant, les enseignant-es utilisaient les devoirs comme moyen de régulation pour que l'avancement de la classe soit uniforme, désormais, elles/ils sont amené-es à différencier leur enseignement en classe. Devant cette réalité, certain-es enseignant-es développent des dispositifs pédagogiques collaboratifs pour faire apprendre les vocabulaires et réviser les évaluations scolaires à venir :

Jeanne : C'est mon rôle à moi maintenant d'intégrer cette révision, et puis ce côté répétitif du vocabulaire entre autres, de le, de l'intégrer dans mes leçons, ce qui peut avoir des fois un côté un peu casse-pompes, mais on peut faire du vocabulaire avec des images, on peut faire des devinettes, donc voilà, on peut varier aussi les, les façons de faire les vocabulaires, répétition-promenade, on peut faire. (l.1256-1260)

Yohann : (...) À la maison y a personne pour répéter donc à deux, ils font du voc et ils répètent les, les pays, les choses comme ça, donc ils font ce qu'ils pourraient faire à la maison (l.1175-1185)

Les enseignant-es observent ainsi que pour certain-es élèves n'ayant pas de soutien à la maison, ces dispositifs améliorent leurs résultats et leur motivation, ce qui les convainc du bien-fondé de ces pratiques, malgré la baisse de rythme.

Cette situation peut également être considérée comme un changement pédagogique, puisque la dimension organisationnelle est directement concernée : autant l'enseignant-e que les élèves voient leur rôle se transformer, dans une moindre mesure, puisque le changement est limité au temps spécifique alloué au drill<sup>6</sup>, il n'y a pas de transformation globale du modèle pédagogique comme dans le cas des plans de travail. Reste que les enseignant-es prennent en charge l'hétérogénéité par des dispositifs de différenciation, alors que les élèves apprennent à coopérer, à développer des stratégies d'apprentissage différentes. Une part de responsabilité des élèves et de leur famille est transférée aux enseignant-es.

Or, ce transfert de responsabilité, relatif au développement de l'autonomie, est remis en question dans les classes de 7-8H. En effet, la capacité de l'élève à gérer ses devoirs, son autonomie et son organisation participe à la sélection et la répartition des élèves dans les sections à niveaux. Dès lors, même si les enseignant-es ont réduit officiellement les devoirs, elles/ils attendent des « bon-nes élèves » qu'elles/ils en fassent plus à la maison :

Zahir : Alors moi je leur ai dit je vous donne plus de devoirs. Le travail il se fait en classe. Après je vais pas changer mes objectifs, je vais pas changer les dates des épreuves de maths. Si vous avez fait tous les exercices tant mieux si vous les avez pas tous faits ma foi c'est un risque que vous avez décidé de prendre. (I.1116-1118)

Ce qui est intéressant, c'est que les enseignant-es considèrent ici que ce n'est plus des devoirs, puisqu'il s'agit de travail volontaire. Ce glissement du concept consiste en une stratégie spécifique d'évitement du changement que nous avons rencontrée à de nombreuses reprises.

#### **4.6. Transformation de la définition des devoirs**

Lorsque nous demandons aux enseignant-es d'explicitier ce qu'est un devoir, elles/ils donnent une définition qui exclut certains types de travaux :

Aïko : Tous les jours de la lecture, 15 minutes, demandées par l'enseignant, comme ça l'enfant il... ça, il me semble que c'est pas des devoirs. (I.1235)

Jeanne : Après les, les contrôles je les dis quand même trois semaines à l'avance et voilà, à cette date-là, y aura le test et puis après, à chacun de voir s'il prend son cahier de voc à la maison ou bien s'il pense que ça joue comme ça. (I.1257-1273)

Zahir : Et puis après il y a ceux qui ont quand même envie d'avoir tout fait, alors si ils ont pris un peu du retard, ils ont peut-être avancé un peu lentement au début, mais ils se donnent eux-mêmes des devoirs. Mais par rapport aux parents moi je suis couvert parce

---

<sup>6</sup> Méthode d'apprentissage par imitations et répétitions successives

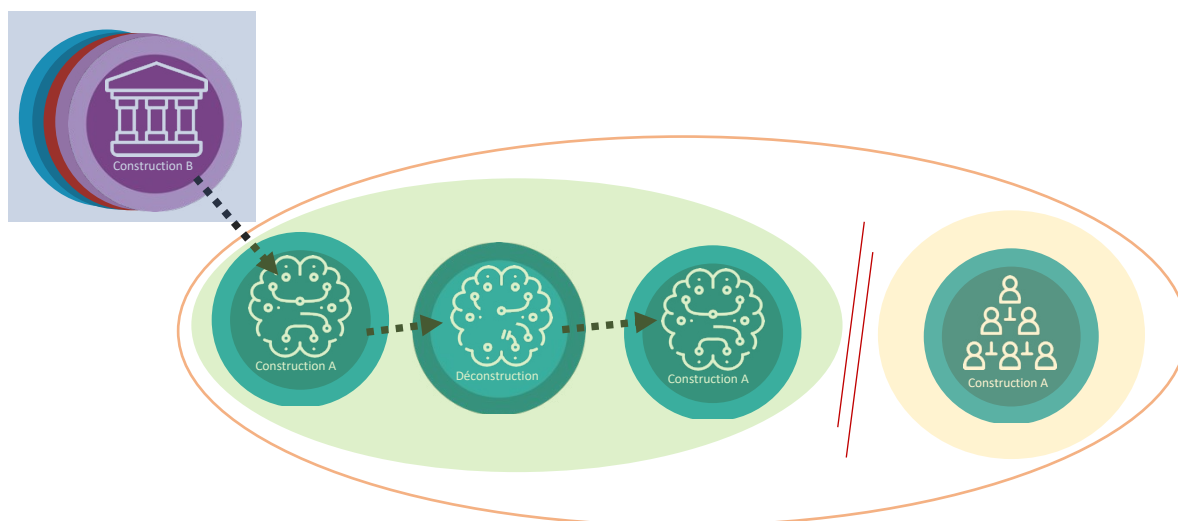
qu'il ne peut pas venir me dire qu'est-ce que vous avez donné comme devoirs. Mais je n'ai pas donné de devoir, c'est lui qui a voulu. (I.1161-1166)

Certain-es enseignant-es vont considérer que la lecture, la révision des tests, ou encore le rattrapage du retard ne constituent pas des devoirs. Lorsqu'elles/ils disent qu'elles/ils respectent la notice et le temps de devoir imparti, elles/ils ne tiennent pas compte de ce genre de travaux, cela alors que la notice explicite spécifiquement qu'ils devraient être considérés comme tels.

Cela donne à voir une stratégie d'adaptation : les enseignant-es ont construit un sens nouveau pour les devoirs qui leur permet de considérer qu'elles/ils ont mis en œuvre la réforme sans avoir à changer de pratiques. Le changement pédagogique est ainsi déclaré, mais aucunement réalisé, alors que les enseignant-es le pensent accompli.

Cette situation est fortement répandue dans nos analyses, et constitue l'un des freins les plus importants aux changements pédagogiques : en effet, lorsque les enseignant-es considèrent qu'elles/ils ont répondu aux injonctions, elles/ils ne vont plus se questionner ni s'engager dans un changement, puisqu'elles/ils pensent être déjà dans la cible. La construction du sens est biaisée, rendant très improbable toute transformation de la dimension organisationnelle. Parmi toutes les situations de changements identifiées dans nos entretiens, presque la moitié des cas se soldent par une simple adaptation (Sieber, 2022a).

**Figure 3. Modélisation d'une situation d'adaptation**



Source : Sieber (2022a)

## **5. L'EXEMPLE DE LA NOTICE SUR LES DEVOIRS : QUELS ENSEIGNEMENTS SUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE RÉFORME ?**

Les analyses de nos entretiens montrent que les réformes provoquent majoritairement des adaptations pédagogiques, et non pas des changements. Elle peuvent cependant être la source de changements pédagogiques, bien que d'envergure différente, lesquels peuvent être considérés comme contingents, puisqu'ils ne sont pas directement exigés par la réforme.

Nos analyses mettent également en évidence plusieurs freins et facilitateurs qui agissent sur la mise en œuvre d'une réforme par les enseignant-es. La réforme est mieux accueillie si elle a été préparée, annoncée, communiquée aux enseignant-es. Le soutien des directions et la collaboration au sein des équipes pédagogiques sont également des facteurs déterminants facilitant les changements.

L'un des freins principaux au changement repose dans les stratégies et fausses croyances consistant à croire ou à faire croire que l'enseignant-e a déjà accompli les objectifs de la réforme, cela alors qu'elle/il ne l'a fait qu'en surface (transformation du vocabulaire, mais pas des pratiques), sans transformation de fond (pratiques pédagogiques). Un second frein d'importance est le fonctionnement institutionnel, en particulier lorsqu'une réforme ne propose pas d'alternatives ou entre en contradiction avec d'autres principes, engendrant des incohérences systémiques (découplage). L'exemple du dilemme relatif au niveau scolaire, qui constitue une valeur en soi et qui est mis en concurrence avec la valeur du bien-être de l'élève, est emblématique. Les enseignant-es qui mettent le bien-être au-dessus du niveau scolaire sont plus prompt-es à changer, alors que les enjeux augmentent considérablement dès que le rôle sélectif de l'école est mis en avant.

## **CONCLUSION**

Cet article synthétise un cadre conceptuel, théorique et méthodologique permettant d'appréhender le changement pédagogique dans le cadre de la mise en œuvre d'une réforme scolaire. Un exemple d'analyse de terrain a été proposé, mettant en évidence les processus en jeu, les freins et les facilitateurs au changement.

Nos résultats montrent que la mise en œuvre d'une politique éducative n'est ni linéaire ni uniforme, de grandes disparités d'application demeurent chez les praticien-nés. Ces disparités relèvent d'éléments conjoncturels liés aux conceptions des enseignant-es et à leur situation organisationnelle, et prennent corps dans les pratiques pédagogiques.

Nos résultats illustrent une réalité largement documentée par la littérature : une politique publique ne se décrète pas (Crozier, 1979), elle se construit avec les acteurs/trices de terrain

(Bernoux, 2010), lequel-les disposent d'une marge de manœuvre, d'une capacité d'action et de dissimulation.

Plus encore, nos analyses montrent qu'une politique publique ne peut être pensée pour elle seule, il s'agit de prendre en compte les éléments collatéraux concernés. Dans notre recherche, la question des devoirs englobe notamment des réflexions bien plus vastes comme l'hétérogénéité, les inégalités, la différenciation, l'inclusion et la réflexion épineuse du niveau scolaire. À travers l'analyse du discours des enseignants-es, nous avons mis en évidence que les réformes proposées par les politiques publiques ont plus de probabilité de s'imposer si elles sont pensées de manière systémique plutôt que cloisonnées, cela permettant de faire du fonctionnement institutionnel un allié plutôt qu'un frein.

Une approche globale du changement semble ainsi nécessaire pour que la mise en œuvre d'une politique éducative puisse avoir des impacts pédagogiques, puisque très souvent, de nombreux enjeux sont concernés. Plus encore, le succès dépend essentiellement des enseignant-es, de leur capacité à donner du sens aux réformes et à les opérationnaliser dans leurs pratiques pédagogiques. Ainsi, travailler à la participation active des enseignant-es et leur donner les moyens et les conditions dont elles/ils ont besoin pour réaliser effectivement les réformes de l'école semble crucial pour la réussite du changement pédagogique.

## RÉFÉRENCES

- Adamczewski, G. (1996). La notion d'innovation : figures majeures et métaphores oubliées. In F. Cros, & G. Adamczewski (Eds.), *L'innovation en éducation et en formation* (pp. 15-29). Bruxelles : De Boeck.
- Alter, N. (2000). *L'innovation ordinaire*. Paris : PUF.
- Bernoux, P. (2010). *Sociologie du changement*. Paris : Éditions du Seuil.
- Blais, M., & Martineau, S. (2003). L'analyse inductive générale : Description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes. *Recherches Qualitatives*, 26, 1-18.
- Boudon, R. (2004). *La place du désordre* (2e éd.). Paris : PUF.
- Criblez, L. (1999). L'article sur la formation dans la Constitution fédérale du 29 mai 1874. In R. Hofstetter, C. Magnin, L. Criblez, & C. Jenzer (Eds.), *Une école pour la démocratie. Naissance et développement de l'école primaire publique Suisse au 19e siècle* (pp. 263-286). Berne : Peter Lang.
- Cros, F. (1996). Définitions et fonctions de l'innovation pédagogique, le cas de la France de 1960-1994. In M. Bonanmi, & M. Garant (Eds.), *Systèmes scolaires et pilotage de l'innovation, émergence et implantation du changement* (pp. 15-30). Bruxelles : De Boeck Université.
- Cros, F. (1997). L'innovation en éducation et en formation. *Revue française de pédagogie*, 118, 127-156.
- Cros, F. (2004). *L'innovation scolaire aux risques de son évaluation*. Paris : L'Harmattan.



- Crozier, M., & Friedberg E. (2007). *L'acteur et le système*. Paris : Éditions du Seuil.
- Dubet, F. (2000). Peut-on encore reformer l'école ? In A. Van Zanten (Ed.), *L'école l'état des savoirs* (pp. 407-415). Paris : La découverte.
- Dubet, F. (2002). *Le déclin de l'institution*. Paris : Éditions du Seuil.
- Ducros, P., & Finkelsztein, D. (1987). *L'école face au changement. Innover, Pourquoi ? Comment ?* Bruxelles : CRDP.
- Ducros, P., & Finkelsztein, D. (1996). Conditions d'implantation et de diffusion d'une innovation scolaire. In M. Bonami, & M. Garant (Eds.) *Systèmes scolaires et pilotage de l'innovation, émergence et implantation du changement* (pp. 32-56). Bruxelles : De Boeck Université.
- Duru-Bellat, M., & Van Zanten, A. (2012). *Sociologie de l'école*. Paris : Armand Colin.
- Forster, S. (2008). *L'école et ses réformes*. Lausanne : Presse polytechnique et universitaires romandes.
- Gaglio, G. (2011). *Sociologie de l'innovation*. Paris : PUF.
- Gather Thurler, M. (2000). *Innover au cœur de l'établissement scolaire*. Paris : ESF édition.
- Giglio, M., Matthey, M.-P., & Melfi, G. (2014). *Réactions des formateurs d'enseignants à un nouveau curriculum scolaire*. Bienne : HEP-BEJUNE
- Giordan, A. (2018). *Apprendre !* Paris : Belin.
- Grossetti, M. (2004). *Sociologie de l'imprévisible : Dynamiques de l'activité et des formes sociales*. Paris : PUF.
- Grossetti, M. (2006). Trois échelles d'action et d'analyses : L'abstraction comme opérateur d'échelle. *L'Année sociologique*, 56(2), 285-307. <https://doi.org/10.3917/anso.062.0285>
- Hallée, Y., & Garneau, J. M. É. (2019). L'abduction comme mode d'inférence et méthode de recherche : de l'origine à aujourd'hui. *Recherches qualitatives*, 38(1), 124-140. <https://doi.org/10.7202/1059651ar>
- Hargreaves, A. (2020). La gouvernance « par le milieu » à l'ère de changements politiques complexes. *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 83. <https://doi.org/10.4000/ries.9441>
- Houssaye, J. (2014). *La pédagogie traditionnelle, une histoire de la pédagogie*. Paris : Édition Fabert.
- Huberman, M. (1973). *Comment s'opèrent les changements en éducation : contribution à l'étude de l'innovation*. Genève : UNESCO/BIE.
- Huberman, M., & Miles, M.-B. (1984). *Innovation up close: how school improvement works*. New York, NY: Plenum Press.
- Hofstetter, R. (1998). *Les lumières de la démocratie, histoire de l'école primaire publique à Genève au XIXe siècle*. Berne : Peter Lang.
- Kaufmann, J.-C. (1996). *L'entretien compréhensif*. Paris : Nathan.
- Lahire, B. (1996). La variation des contextes dans les sciences sociales. Remarques épistémologiques. *Annales, Histoire, Sciences Sociales*, 2, 381-407.

- Mandela, N. (2003, 16 juillet). *Lighting your way to a better future (Speech delivered by Mr N R Mandela at launch of Mindset Network)*. Planetarium, University of the Witwatersrand Johannesburg South Africa.
- Miles, M.-B., & Huberman, M. (2003). *Analyse des données qualitatives*. Bruxelles : De Boeck Université.
- Mollo, S. (1969). *L'école dans la société*. Paris : Dunod.
- Späni, M. (1999). La laïcisation de l'école populaire en Suisse au 19e siècle. In R. Hofstetter, C. Magnin, L. Criblez, & C. Jenzer (Eds.), *Une école pour la démocratie, naissance et développement de l'école primaire publique en Suisse au 19e siècle* (pp. 229-252). Berne : Peter Lang.
- Sieber, J. (2022a). *Le changement pédagogique : un processus entre acteurs, organisation et institution. Analyse de trois réformes scolaires de l'espace francophone bernois : entre changements et inertie*. Thèse de doctorat en sciences humaines et sociales, Université de Neuchâtel, Haute École Pédagogique du canton de Vaud.
- Sieber, J. (2022b). Les acteurs et les réformes : processus de changement pédagogique dans l'école francophone bernoise. *RED (Revue Pluridisciplinaire d'Éducation par et pour les Doctorant.e.s.)*, 1, 11-25.
- Tardif, M., & Lessard, C. (2004). *La profession d'enseignant aujourd'hui : évolutions, perspectives et enjeux internationaux*. Bruxelles : De Boeck.
- Vellas, E. (2008). *Approche, par la pédagogie, de la démarche d'auto-socio-construction : une « théorie pratique » de l'Éducation nouvelle*. Thèse de doctorat en sciences de l'éducation, Université de Genève. <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:6791>
- Vermersch, P. (2011). *L'entretien d'explicitation*. Paris : ESF éditeur.
- Weick, K.-E. (2003). L'effondrement du sens dans les organisations : l'accident de Mann Gulch. In B. Vidaillet (Ed.), *Le sens de l'action. Karl E. Weick : sociopsychologie de l'organisation* (pp. 59-87). Paris : Vuibert.

# **Droit à l'éducation : combattre les inégalités en relevant les défis de la privatisation, de la digitalisation et des situations de crise**

Commission Suisse pour l'UNESCO

DOI : [10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1757](https://doi.org/10.51186/journals/ed.2024.14-2.e1757)

## **Résumé**

Le Dialogue de Genève sur le droit à l'éducation s'est tenu les 18 et 19 juin 2024, et a été organisé en partenariat avec l'UNESCO, l'Université de Genève, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme et le réseau REGARD. Les riches sessions ont permis d'examiner les tendances, les défis et les opportunités liés à l'accès équitable à une éducation de qualité. Les discussions ont porté sur l'impact de la privatisation, de la digitalisation et des situations de crise sur le droit à l'éducation, ainsi que sur l'efficacité des mécanismes des droits de l'Homme pour relever ces défis du 21<sup>ème</sup> siècle. Cet article synthétise les principales discussions et formule des recommandations pour l'avenir.

**Mots-clés :** digitalisation, droits de l'Homme, inégalités, privatisation, situation de crise

## **Abstract**

The Geneva Dialogue on the Right to Education was held on 18 and 19 June 2024 and organized in partnership with UNESCO, the University of Geneva, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), and the REGARD network. The rich sessions provided an opportunity to examine the trends, challenges, and opportunities related to equitable access to quality education. Discussions focused on the impact of privatization, digitalization, and crises on the right to education, as well as the effectiveness of human rights mechanisms in addressing these 21<sup>st</sup>-century challenges. This paper summarizes the main discussions and makes recommendations for the future.

**Keywords:** crisis situation, digitalization, human rights, inequality, privatization

## CONTEXTE

En 2021, la Commission suisse pour l'UNESCO, le Bureau de liaison de l'UNESCO auprès des Nations Unies à Genève et l'Université de Genève ont lancé, en partenariat avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (HCDH) et l'organisation non gouvernementale REGARD, une série de dialogues novateurs portant sur différents champs d'action de l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture).

Ces dialogues doivent permettre de mieux connaître les approches, les mécanismes et les partenariats fondés sur les droits de l'Homme dans les domaines de l'éducation, de la science, de la culture et de la communication. Chaque session est consacrée à des débats ouverts sur des problématiques émergentes et des défis actuels, sur les enseignements à tirer des mécanismes existants en matière de droits de l'Homme et sur les actions menées en partenariat.

Ces dialogues offrent aussi des plateformes innovantes pour conduire des discussions approfondies et acquérir des connaissances sur les tendances récentes, les défis actuels et les moyens d'assurer une coopération plus solide et plus cohérente avec les mécanismes régionaux et internationaux de défense des droits de l'Homme, entre les agences des Nations Unies et avec la société civile. Pour garantir une participation significative, les dialogues obéissent à la règle de Chatham House, ce qui signifie que les réflexions et les discussions font l'objet d'une synthèse sans être attribuées à des personnes en particulier. Le présent article présente un échantillon représentatif des principales problématiques soulevées et recommandations formulées pendant les discussions.

## **Pourquoi avoir organisé un nouveau dialogue à Genève sur le droit à l'éducation ?**

*Peter Bille Larsen, Président du comité d'organisation, Université de Genève*

Chaque année, présider les *Geneva Human Rights Dialogues* est à la fois un défi et un plaisir, car ces dialogues abordent une variété de thèmes importants sous l'égide de l'UNESCO. Le dialogue sur le droit à l'éducation, dont nous présentons les résultats dans cet article, était le quatrième de cette série ; les trois précédents ayant porté sur la liberté d'expression, le droit à la science et les droits culturels.

Pour fournir un peu de contexte, les thématiques spécifiques sont choisies après des discussions au sein d'un comité d'organisation, ou « groupe de réflexion », composé de la Commission Suisse pour l'UNESCO, de membres de la société civile, du monde académique, ainsi que de représentant-es de l'UNESCO et du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme.

Dans certains domaines, comme celui du droit à la science, les enjeux relatifs aux droits humains, sous l'égide de l'UNESCO, sont souvent négligés et rarement abordés dans les processus internationaux, tels que les Examens périodiques universels (EPU). En revanche, concernant le droit à l'éducation, la situation semble, à première vue, différente. Il s'agit d'un droit généralement reconnu, rarement remis en question explicitement par les États, et qui bénéficie souvent de systèmes de suivi bien établis, du moins au niveau international. Cependant, la question demeure : pourquoi organiser un dialogue supplémentaire à Genève sur le droit à l'éducation ?

Malgré un consensus apparent sur le droit à l'éducation, des inégalités importantes persistent. La tendance à privatiser l'éducation est souvent accompagnée d'une absence de régulations suffisantes pour garantir l'accès et la qualité de l'éducation publique. Si certain-es considèrent les nouvelles technologies et la digitalisation comme des solutions miracles, la réunion a permis de susciter une réflexion critique sur la portée réelle de ce techno-solutionnisme. Enfin, le troisième thème abordé, celui de l'éducation en situation de crise, a mis en lumière de manière frappante l'incapacité du monde à garantir l'accès à l'école pour des millions d'enfants non scolarisé-es. En résumé, il existe de nombreuses raisons qui rendent particulièrement pertinent le réexamen du droit à l'éducation et de son application concrète aujourd'hui. L'objectif même de ce dialogue était de créer un espace de réflexion libre, afin d'aborder collectivement ces enjeux. Les principales conclusions et recommandations visent à proposer des pistes d'action concrètes pour élaborer des approches plus équitables du droit à l'éducation.

## 1. LE DROIT À L'ÉDUCATION AU CENTRE DE L'ATTENTION

Le quatrième dialogue thématique, qui a eu lieu à Genève en juin 2024, était consacré au droit à l'éducation. Il a réuni d'éminent-es penseur-es, praticien-nes et spécialistes (dont plusieurs représentant la jeunesse) dans les domaines du droit relatif aux droits de l'Homme et de l'éducation, aux côtés de représentants de l'ONU et d'ONG, de la rapporteure spéciale de l'ONU sur le droit à l'éducation, de membres de comités internationaux des droits de l'Homme et d'universitaires.

Comptant parmi les droits fondamentaux, le droit à l'éducation joue un rôle essentiel dans le développement des individus et de la société. Or, malgré les engagements nationaux et les mesures de soutien globales, des millions de personnes dans le monde se heurtent toujours à des obstacles pour accéder à une éducation de qualité, en raison d'inégalités systémiques. Ces difficultés structurelles sont exacerbées par des évolutions, telles que la privatisation et la digitalisation, y compris l'introduction de l'intelligence artificielle (IA), ainsi que par la prévalence de crises, notamment liées aux changements climatiques et aux conflits armés.

Dans le cadre de nos efforts visant à assurer une éducation de qualité, inclusive et équitable pour tous et toutes, conformément à l'objectif de développement durable 4, il est essentiel de défendre le droit à l'éducation pour combattre les inégalités systémiques et relever les défis qu'entraînent diverses évolutions.

Lors du Dialogue de Genève sur les droits de l'Homme consacré au droit à l'éducation (ci-après « le dialogue »), qui a eu lieu les 18 et 19 juin 2024, quatre groupes d'expert-es ont examiné les effets de la privatisation, de l'essor du numérique et des crises sur l'accès à l'éducation et sur la qualité de cette dernière. Une réflexion approfondie a également été engagée au sujet de l'efficacité des mécanismes de défense des droits de l'Homme et des actions menées en partenariat.

Le présent article est destiné à apporter un éclairage sur la situation en matière de droit à l'éducation dans la situation actuelle marquée par des défis persistants et émergents, associés à diverses pratiques et évolutions en cours, tout en explorant de nouvelles pistes pour remédier aux inégalités et promouvoir la mise en œuvre effective de ce droit fondamental.

Les conclusions des discussions menées pourront aider les responsables politiques, le personnel éducatif et d'autres acteurs/trices clés à renforcer le droit à l'éducation pour tous et toutes. En outre, les principales réflexions et recommandations présentées sont destinées à orienter l'initiative de l'UNESCO sur les dimensions évolutives du droit à l'éducation<sup>1</sup>, qui vise à trouver de nouveaux moyens de renforcer et d'élargir le droit à l'éducation pour

---

<sup>1</sup> UNESCO, [Comment les droits s'adaptent à l'évolution de l'éducation](#)

répondre à l'évolution des besoins, dans le cadre de l'Agenda de la transformation de l'éducation et dans la perspective du prochain Sommet de l'avenir<sup>2</sup>, mais aussi à appuyer les travaux thématiques de la rapporteure spéciale des Nations Unies<sup>3</sup> sur le droit à l'éducation.

## 2. L'ÉDUCATION : UN DROIT FONDAMENTAL

**Message clé 1 :** Le droit à l'éducation fait partie des droits de l'Homme et il est indispensable à l'exercice d'autres droits humains, tout en contribuant à la réalisation des objectifs de développement durable et à l'instauration d'un nouveau contrat social<sup>4</sup>. Pourtant, des inégalités structurelles persistent dans l'accès à ce droit.

Le droit à l'éducation est de plus en plus largement reconnu comme un droit de l'Homme, par ailleurs indispensable à l'exercice d'autres droits humains et à la réalisation des objectifs de développement mondiaux. Toutefois, il subsiste d'importantes disparités dans l'accès à une éducation de qualité, ce qui va à l'encontre du postulat selon lequel l'éducation est une priorité universelle. Par exemple, les statistiques mondiales révèlent que 250 millions d'enfants et de jeunes ne sont pas scolarisés<sup>5</sup>. En outre, près de la moitié des enfants réfugiés n'ont pas accès à l'école<sup>6</sup>. La situation est particulièrement désastreuse dans le cas des 26,4 millions de personnes déplacées en raison de catastrophes naturelles pour la seule année 2023<sup>7</sup> ainsi que des 468 millions d'enfants habitant ou fuyant des zones de conflit<sup>8</sup>. Enfin, selon l'OIT, environ 160 millions d'enfants sont contraints de travailler, et ce, dans des conditions dangereuses pour la moitié d'entre elles/eux<sup>9</sup>. C'est là un important facteur d'absence de scolarisation des enfants, parmi tant d'autres.

Par ailleurs, la fracture numérique reste une cause majeure des problèmes d'accès à l'enseignement, sachant qu'un quart des écoles primaires ne sont pas alimentées en électricité et que seulement 40 % disposent d'une connexion à Internet<sup>10</sup>. De plus, pendant la pandémie de COVID-19, seulement 50 % des personnes suivant un enseignement avaient accès à un ordinateur dans leur foyer<sup>11</sup>, ce qui a encore creusé les inégalités en matière d'éducation, et, actuellement, ce sont six enfants sur dix qui n'acquièrent pas les

---

<sup>2</sup> Nations Unies, [Sommet de l'avenir](#)

<sup>3</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, [Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation](#)

<sup>4</sup> Commission internationale sur Les futurs de l'éducation (2021). *Repenser nos futurs ensemble : un nouveau contrat social pour l'éducation*. Paris : UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379705>

<sup>5</sup> UNESCO, [SDG 4 mid-term progress review: progress since 2015 has been far too slow](#)

<sup>6</sup> UNHCR, [Education. Close to half of all refugee children, 48%, remain out of school](#)

<sup>7</sup> IDMC, [Rapport mondial sur le déplacement interne 2022](#)

<sup>8</sup> Save the Children, [Children in conflict](#)

<sup>9</sup> Organisation Internationale du Travail, [Travail des enfants](#)

<sup>10</sup> UNESCO, [Résumé du rapport mondial de suivi sur l'éducation, 2023 : les technologies dans l'éducation : qui est aux commandes?](#)

<sup>11</sup> International Task Force on Teachers for Education 2030, [COVID-19 highlights the digital divide in distance learning](#)

compétences minimales en lecture et en mathématiques<sup>12</sup>. Ces chiffres démontrent que le paysage éducatif n'est toujours pas apte à remplir ses objectifs.

Le manque d'équité en matière d'éducation est également aggravé par des changements continus sur le plan normatif et par des évolutions rapides dans le domaine éducatif. Par exemple, 70 % des pays du monde consacrent moins de 4 % de leur PIB à l'éducation<sup>13</sup>, ce qui est nettement insuffisant pour remédier à des inégalités à grande échelle. Pour s'attaquer à ces inégalités profondément ancrées, il faut faire du renforcement du droit à l'éducation une priorité intersectorielle et une cause d'utilité publique, en ciblant d'abord les populations les plus vulnérables. Cette approche implique de revenir au but fondamental de l'éducation, et donc de la concevoir comme un investissement essentiel dans le potentiel humain et non pas juste comme un poste de dépenses. En donnant la priorité à l'équité et à la qualité de l'éducation, nous pouvons instaurer un contrat social plus inclusif, comme le souligne le rapport sur *Les futurs de l'éducation*<sup>14</sup>, et créer une société juste, où chaque apprenant-e a la possibilité de réussir.

**Recommandation 1 :** Renforcer le droit à l'éducation en tant que priorité de développement intersectorielle dans la lutte contre les inégalités, et cibler en premier lieu les personnes en situation de vulnérabilité.

### 3. PREMIER SEGMENT : PRIVATISATION ET DROIT À L'ÉDUCATION

La privatisation est un processus pouvant être défini comme « le transfert à des personnes ou organismes privés d'activités, d'actifs et de responsabilités relevant d'institutions et d'organisations gouvernementales/publiques » (IIPE-UNESCO, 2002). Dans le domaine de l'éducation, la « privatisation » est un terme général qui s'applique à une multitude de politiques et de programmes différents (Moumné & Saudemont, 2015 ; UNESCO, 2019).

Ce segment était consacré à une analyse critique des effets que peuvent avoir les tendances naissantes en matière de privatisation sur l'accès à l'éducation et sur la qualité de cette dernière, les trois questions suivantes ayant servi de fils conducteurs : (1) Quelles sont les incidences des pratiques de privatisation émergentes sur les inégalités dans l'éducation ? (2) Comment faire en sorte d'augmenter les investissements financiers dans la lutte contre ces inégalités ? (3) Comment agir au niveau politique pour concilier les avantages de la privatisation avec la nécessité d'assurer à tous et toutes une éducation équitable, inclusive et de qualité ?

<sup>12</sup> ISU-UNESCO, [617 millions d'enfants et d'adolescents n'acquièrent pas les compétences minimales en lecture et en mathématiques](#)

<sup>13</sup> GEMR-UNESCO, Banque mondiale & ISU-UNESCO, [Suivi du financement de l'éducation 2023](#)

<sup>14</sup> UNESCO, [Repenser nos futurs ensemble : un nouveau contrat social pour l'éducation](#)



Un examen approfondi de la relation entre privatisation et droit à l'éducation a permis d'aborder divers aspects de la privatisation, notamment son impact sur l'équité et l'égalité en matière d'éducation, le rôle des acteurs/trices non étatiques (qu'elles/ils exercent une activité à but lucratif, à caractère formel, ou non), les cadres réglementaires et les lacunes dans les instruments normatifs internationaux, le financement public (y c. la gestion de la fiscalité et de la dette) ainsi que la qualité de l'éducation.

La réflexion engagée s'est aussi attachée à mettre en lumière des enjeux clés liés à de nouvelles formes de privatisation dans l'éducation et à identifier des solutions possibles dans le cadre d'une approche fondée sur les droits de l'Homme. Elle a conduit à relever la diversité des acteurs/trices concerné-es, allant des prestataires du secteur privé aux associations religieuses, en passant par des organisations basées sur la communauté, des acteurs/trices de la société civile et des personnes physiques.

Les participant-es ont également reconnu que la présence d'acteurs/trices non étatiques dans le domaine de l'éducation n'était pas un phénomène nouveau, et que celles/ceux-ci – des sociétés privées aux ONG – y jouaient un rôle depuis longtemps, y compris en produisant des « biens » éducatifs (manuels, tableaux noirs, réseaux sans fil, systèmes de données, etc.), sans pour autant former un groupe homogène, avec à la fois des entités commerciales et non commerciales, chacune se distinguant par ses propres définitions et contributions à ce qui peut être considéré comme « public », par opposition à « privé », dans le domaine éducatif.

Les discussions ont couvert des sujets cruciaux, comme le système souvent ignoré « d'éducation parallèle », où des familles paient pour des cours de soutien privés, ainsi que la nécessité de protéger et d'encourager la diversité éducative. Enfin, les participant-es ont passé en revue les responsabilités de l'État et les défis à relever pour maintenir un système éducatif public à la fois solide, juste, inclusif et de qualité, en admettant la participation d'acteurs/trices non étatiques sans transiger sur l'équité.

**Message clé 2 :** Ne figurant pas au rang des priorités et étant sous-financés, les services éducatifs publics accusent des déficiences systémiques, qui entraînent une érosion de la confiance et une perte de crédit au sein de la population.

Les systèmes éducatifs publics sont confrontés à des défis majeurs : ils ne sont pas suffisamment traités comme une priorité et sont sous-financés, notamment, alors même que les exigences à leur égard vont croissant, ce qui a pour effet de saper la confiance et de causer des déficiences systémiques. Les participant-es ont souligné la nécessité de faire de l'éducation une priorité et d'augmenter les budgets qui lui sont alloués, représentant aujourd'hui moins de 4 % du PIB dans la majorité des pays (GEMR-UNESCO, *et al.*, 2023), tout en relevant le fait que, sur la scène internationale, les acteurs/trices de l'éducation se

voient souvent exclu-es des discussions cruciales sur le plan financier, notamment avec le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque mondiale, ce qui se traduit par une baisse des ressources attribuées à l'éducation. Elles/ils ont affirmé que davantage d'efforts devaient être faits pour augmenter les ressources financières globales affectées à l'éducation afin que les systèmes éducatifs publics disposent, prioritairement, de plus de moyens. Par ailleurs, elles/ils ont exprimé des préoccupations au sujet de l'obligation des prestataires privé-es de rendre des comptes sur l'emploi de fonds publics, dans la mesure où il n'existe pas pour elles/eux le même niveau de redevabilité, de recours ou d'accès aux informations en cas d'abus.

L'accent a été mis sur le problème que pose, dans beaucoup de pays, le sous-financement persistant du système éducatif public, aggravé par une déperdition de ressources et des mesures politiques d'incitation à se tourner vers des services d'enseignement privés, souvent aux dépens d'un renforcement des institutions publiques. C'est là une évolution qui nuit à la qualité de l'éducation publique, tout en sapant la confiance et la volonté d'investir dans les institutions, les infrastructures et les services publics. De l'avis général des participant-es, le financement de l'éducation est trop souvent perçu comme une dépense à court terme, alors qu'il s'agit d'un investissement à long terme dans la réalisation du droit à l'éducation et d'une série d'autres droits de l'Homme qui en dépendent.

Les participant-es ont également souligné la responsabilité de l'État dans le financement de l'éducation et rappelé combien cette dernière était importante pour l'apprentissage de l'humanité et la participation à la vie culturelle, entre autres. Le sous-financement chronique donne lieu à une fragmentation des systèmes éducatifs, avec des écoles élitistes pour les privilégié-es et des options inadéquates pour les moins favorisé-es, d'où la nécessité de tirer le meilleur parti des ressources disponibles, d'agir au niveau des politiques fiscales et des dettes nationales, et de réglementer les prestataires de l'enseignement privé (selon des dispositions telles que celles énoncées dans les Principes d'Abidjan<sup>15</sup>). L'éducation doit absolument être considérée comme un investissement à long terme pour qu'il soit possible d'offrir à tous et toutes des systèmes éducatifs publics équitables et efficaces. La discussion a également porté sur les possibilités offertes par la coopération internationale et par une convention des Nations Unies sur la taxation pour assurer un juste financement de l'éducation publique pour tous et toutes.

**Recommandation 2 :** Donner la priorité à des systèmes éducatifs publics de qualité pour tous et toutes, accroître le niveau de financement national de l'éducation à une part d'au moins 6 % du PIB et renforcer les cadres réglementaires ainsi que les mécanismes de redevabilité.

---

<sup>15</sup> Les Principes d'Abidjan

**Message clé 3 :** Les données relatives à l'éducation restent limitées, notamment quand il s'agit d'évaluer les effets de la privatisation et des interventions et/ou activités éducatives non étatiques.

Le manque de données constitue un obstacle majeur à l'élaboration de politiques et de réglementations efficaces dans le domaine de la privatisation. Le dialogue a mis en évidence l'opacité du mode de fonctionnement des établissements d'enseignement privés et, partant, la difficulté de réaliser une analyse approfondie de l'impact de ces dernières. Les données permettant de comparer les prestataires publics/ques et privé-es faisant souvent défaut, il est compliqué d'évaluer clairement les avantages et les inconvénients des différents types de dispositions éducatives. Certain-es participant-es ont jugé indispensable de lancer un appel international à une plus grande transparence et à un meilleur accès à des données de qualité pour l'élaboration de politiques éducatives appropriées et efficaces.

**Recommandation 3 :** Les gouvernements devraient veiller à ce que tous/tes les acteurs/trices de l'éducation, y compris les prestataires privé-es, soient tenu-es de communiquer des données avec rigueur et transparence.

**Message clé 4 :** La privatisation dans l'éducation risquant d'accroître les inégalités et la fragmentation, il faut absolument renforcer les cadres réglementaires.

Tout en reconnaissant la contribution que peuvent apporter les acteurs/trices privé-es à la diversité éducative, ainsi que leur capacité à répondre à des besoins culturels, sociaux, religieux ou pédagogiques spécifiques, les participant-es se sont dit-es préoccupé-es par l'aggravation des inégalités dans l'éducation et par la marchandisation de cette dernière. Elles/ils se sont plus particulièrement interrogé-es sur les activités d'entités commerciales qui, motivées par le gain, peuvent contrevenir aux principes fondamentaux définis par le cadre juridique international régissant le droit à l'éducation. Les discussions ont mis en évidence la complexité du sujet de la participation d'acteurs/trices privé-es à l'éducation, en soulignant les avantages que leur présence peut offrir et les défis qu'elle pose dès lors qu'il importe d'assurer une éducation équitable et de qualité pour tous et toutes. Il s'en est dégagé un large consensus sur le fait que la privatisation a des effets négatifs, notamment parce qu'elle aggrave les inégalités et induit une fragmentation des systèmes scolaires en l'absence d'une réglementation visant à garantir l'équité.

Des critiques ont été formulées à l'encontre de nouvelles formes de privatisation qui aboutissent à la création de systèmes éducatifs parallèles, où l'accès à l'éducation et la qualité de cette dernière dépendent de la capacité financière à en bénéficier. Ainsi, au cours des dernières décennies, le soutien scolaire privé a connu un développement considérable en raison des carences, présumées ou réelles, des systèmes éducatifs. Cette évolution reflète la volonté de parents de voir leurs enfants obtenir les meilleurs résultats possibles dans

leur apprentissage, mais elle est aussi révélatrice d'inégalités systémiques. Dans certains cas, elle s'est accompagnée « d'effets pervers, tels que l'exigence officieuse du recours à un soutien scolaire pour réussir des examens ».

### Soutien scolaire privé

Alors que le déficit de financement pour la réalisation de l'ODD 4 sur l'éducation s'élève actuellement à 97 milliards de dollars américains, le montant des dépenses mondiales affectées au soutien scolaire privé atteint 111 milliards de dollars<sup>16</sup> (GEMR-UNESCO, *et al.*, 2023). En Asie, par exemple, des parents consacrent un budget considérable aux cours de soutien privés, notamment au Bangladesh et en Chine, où respectivement 68 % des élèves du secondaire et 74 % des élèves du primaire sont concerné-es, sachant que d'importantes variations peuvent être observées au sein d'un même pays (Bray & Lykins, 2012).

Les participant-es au dialogue ont aussi souligné le fait que, tout en pouvant présenter certains avantages, la participation d'acteurs/trices privé-es à l'éducation nécessite un encadrement rigoureux pour ne pas exacerber les inégalités existantes et porter atteinte aux systèmes éducatifs publics. Le soutien scolaire privé non réglementé (« l'ombre du système éducatif ») représente une charge excessive, avec des services inaccessibles aux publics qui en ont le plus besoin. Néanmoins, des initiatives non gouvernementales peuvent aussi contribuer à combler certaines lacunes.

**Recommandation 4 :** Identifier et promouvoir les pratiques exemplaires en matière de législation et de réglementation de l'éducation assurée par des acteurs/trices privé-es afin de s'en inspirer pour renforcer l'équité et assurer une complémentarité avec l'éducation publique.

### Conclusion du premier segment

Pour aller de l'avant, il faut conjuguer les efforts afin d'accroître la transparence et de renforcer la participation publique en vue de développer des cadres réglementaires. L'une des questions qui se posent est de savoir si, et dans quelle mesure, les prestataires privé-es de services éducatifs devraient prendre part à l'élaboration de la réglementation à laquelle elles/ils seront soumis-es. Quand il s'agira de réunir l'ensemble des acteurs/trices clés, tel-les que des représentant-es du gouvernement, des membres du personnel éducatif et de leurs syndicats/associations, des parents/tuteurs légaux, des apprenant-es, des membres de la société civile et des représentant-es du secteur privé, il faudra particulièrement veiller à ne pas donner aux prestataires privé-es, du secteur commercial notamment, une trop grande place dans la discussion par rapport aux acteurs/trices de la société civile. Seule une approche de cette nature, à la fois attentive et inclusive, permettra une contribution positive

---

<sup>16</sup> The Business Research Company, [Private Tutoring Global Market Report 2024](#)

des acteurs/trices privé-es au paysage éducatif, assurant la protection et le renforcement du droit fondamental de tous et toutes à l'éducation.

#### 4. DEUXIÈME SEGMENT : DIGITALISATION ET DROIT À L'ÉDUCATION

Quelles sont les incidences de la digitalisation sur le droit à l'éducation ? Ce segment s'est articulé autour de trois questions clés : (1) En quoi et jusqu'à quel point le droit à l'éducation est-il touché par les nouvelles pratiques et les enjeux émergents en matière de digitalisation ? (2) Quelles sont les mesures qui peuvent être prises pour combler le fossé numérique et pour promouvoir une éducation inclusive ? (3) Quelles sont les considérations d'ordre éthique et les préoccupations relatives aux droits que suscite l'utilisation de technologies numériques dans l'éducation, notamment en ce qui concerne la qualité de l'enseignement, la liberté universitaire, la protection des données et le respect de la vie privée ?

Les participant-es se sont accordé-es à voir dans la digitalisation une grande tendance émergente dans le domaine de l'éducation. Elles/ils ont échangé sur l'évolution rapide des technologies éducatives et remis en cause l'opinion répandue selon laquelle les outils qu'elles offrent seraient une panacée pour remédier aux inégalités profondes, leur capacité à gommer les disparités étant bien trop souvent considérée comme acquise sans que soient systématiquement prises en compte les preuves concrètes de leurs avantages et inconvénients. Une analyse beaucoup plus critique de leur potentiel a donc été jugée nécessaire (certain-es participant-es évoquant un « potentiel estimé », vu l'absence d'études et de données), de même qu'une réflexion sur le piège que constituerait une forte dépendance aux outils numériques dans les services éducatifs. S'il est vrai que ces technologies offrent de nouveaux moyens de mobiliser les apprenant-es et de développer les possibilités d'apprentissage, elles soulèvent également des inquiétudes quant à la qualité de l'éducation et à la confidentialité des données, le manque de plateformes publiques véhiculant aussi le risque d'une marchandisation de l'éducation.

**Message clé 5 :** Le fossé numérique demeure un obstacle majeur à la réalisation du droit à l'éducation et il faut agir pour y remédier, en parallèle aux efforts déployés pour améliorer la qualité de l'éducation.

De grands espoirs avaient été placés dans les outils numériques pour assurer la continuité de l'enseignement pendant la pandémie de COVID-19, mais, entre autres constats, il s'est avéré que les fermetures prolongées d'écoles et les solutions privilégiant le recours aux technologies avaient laissé à l'écart un nombre significatif d'élèves en situation de vulnérabilité. Les participant-es ont souligné une baisse des résultats de l'apprentissage ainsi que de fortes disparités dans l'accès au numérique et dans la qualité des services assurés dans les différentes régions, malgré les technologies disponibles (UNESCO, 2023). De vastes pans de la population des pays du Sud, en particulier, ont pâti de l'absence de connexions à Internet et d'outils numériques adaptés aux réalités locales. La discussion a débouché sur un consensus quant à la nécessité urgente de combler le fossé numérique, qui accentue les

inégalités dans l'éducation en entraînant l'exclusion d'un grand nombre de personnes (en situation de vulnérabilité, notamment) dans ce monde interconnecté.

La priorité des politiques doit être de combler le fossé numérique, en privilégiant à la fois des outils numériques de qualité, une présence accrue du corps enseignant et l'accès à Internet, en particulier dans les régions sous-équipées. Certain-es participant-es ont insisté sur l'importance fondamentale du « droit à la connectivité » pour garantir la qualité de vie au XXI<sup>e</sup> siècle, d'autres ont mis l'accent sur le risque de créer un système « à deux vitesses », avec des services numériques inadaptés pour pallier la baisse des investissements dans des services éducatifs de qualité. Il est absolument indispensable de veiller à ce qu'un enseignement de qualité soit assuré en accompagnement des mesures visant à remédier à la fracture numérique.

**Recommandation 5 :** Agir de toute urgence pour combler le fossé numérique en misant à la fois sur l'accès à Internet, des outils numériques de qualité et un plus grand nombre d'enseignant-es qualifié-es présent-es physiquement.

**Message clé 6 :** Le développement rapide des technologies éducatives et de l'IA pose des questions cruciales concernant leur impact sur l'apprentissage et sur l'accès à une éducation de qualité, avec des risques d'aggravation des inégalités existantes.

Le dialogue a mis en évidence la nécessité de procéder à un examen critique des technologies éducatives sur les plans de l'accès, de la qualité et de l'équité. L'essor de ces technologies et de l'IA dans des contextes éducatifs peut y engendrer une forme de « privatisation structurelle » au profit de prestataires de services et de plateformes du secteur privé, et affaiblir ainsi les systèmes éducatifs publics, en l'absence de mesures de précaution adéquates.

S'agissant de l'utilisation de l'IA dans l'éducation, les participant-es ont également fait état du besoin d'agir avec discernement, notamment au regard de l'impact du recours à l'IA générative dans des situations quotidiennes, comme dans des environnements d'apprentissage. On entend souvent dire que l'IA facilite l'apprentissage, mais cette vision des choses est régulièrement remise en cause. L'intelligence artificielle véhicule en particulier le risque d'un remplacement des véritables processus d'apprentissage, notamment pour les personnes défavorisées ne disposant pas d'alternatives. Les participant-es ont également évoqué la menace que fait peser l'IA sur la liberté universitaire et sur l'autonomie du personnel enseignant.

Pour l'atténuation de certains de ces risques, les participant-es ont préconisé la mise en place de solides cadres réglementaires afin de veiller à ce que les outils numériques viennent optimiser, et non pas supplanter, les méthodes pédagogiques traditionnelles. Il ne faudrait pas que les investissements dans les nouvelles technologies entraînent une réduction des budgets consacrés aux infrastructures et ressources humaines essentielles du secteur

éducatif. Comme l'a souligné l'UNESCO (2023) dans sa récente publication *An Ed-Tech Tragedy?*, le recours soudain et massif aux technologies éducatives lors de la pandémie de COVID-19 a eu de nombreux effets indésirables, en aggravant les inégalités et en appauvrissant le vécu éducatif, même lorsque ces technologies étaient disponibles et fonctionnaient comme prévu.

L'avènement des technologies éducatives induit une privatisation structurelle et une commercialisation de l'éducation, dont les institutions publiques n'ont plus la maîtrise, transférée à des sociétés privées. Ce changement impliquant l'externalisation de contenus et de services pédagogiques, elle pose des problèmes d'équité et d'accès, l'éducation dépendant alors davantage des capacités financières. La commercialisation de l'éducation engendrée par le recours aux technologies menace de creuser les inégalités, d'où la nécessité absolue d'établir des cadres réglementaires solides pour faire en sorte de concilier l'innovation avec l'inclusion et l'équité.

**Recommandation 6 :** Instaurer des cadres réglementaires fondés sur les droits de l'Homme pour veiller à ce que les technologies éducatives soient utilisées en appui et pas en remplacement des méthodes, des infrastructures et des ressources humaines éducatives existantes.

**Message clé 7 :** L'apprentissage numérique obéit souvent à la seule logique de l'offre, plutôt que de servir les besoins et les droits en matière d'éducation.

Dans le cadre de ce segment, la réflexion s'est concentrée sur la complexité de l'intégration des technologies numériques dans les systèmes éducatifs. Le foisonnement, dicté par l'offre, de solutions mettant en œuvre des technologies éducatives, sans tenir compte des besoins d'apprentissage et des points de vue effectifs des titulaires des droits à l'éducation, a été jugé extrêmement préoccupant.

De l'avis des participant-es au dialogue, le passage au numérique dans l'éducation impose la mise en place de processus véritablement participatifs, impliquant tous/tes les acteurs/trices concerné-es, dont les décideur-es politiques, le personnel éducatif et ses associations, les apprenant-es et leurs associations, les parents, les prestataires privé-es, la société civile et la communauté universitaire, entre autres. Ces approches multipartites autour des technologies éducatives seront déterminantes pour garantir l'inclusion en assurant leur adaptation aux divers besoins de l'ensemble des apprenant-es, particulièrement dans les pays du Sud, où les environnements d'apprentissage sont rarement adaptés aux solutions avancées.

Il est un fait que la digitalisation peut présenter un intérêt pour élargir l'accès à l'éducation et renforcer l'apprentissage, mais elle doit être rigoureusement réglementée et encadrée afin de servir le bien public. Il est indispensable d'élaborer des normes mondiales en matière d'enseignement numérique, en tenant compte des différents contextes et des réalités



locales, et en encourageant la participation et l'intégration afin d'offrir à tous et toutes des possibilités d'accès à une éducation équitable et inclusive.

L'adoption d'une approche inclusive, réglementée et fondée sur les droits permettra d'exploiter le pouvoir de transformation des technologies numériques au profit du paysage éducatif mondial en vue de la réalisation du droit fondamental à l'éducation pour tous et toutes.

**Recommandation 7 :** Promouvoir des approches inclusives et participatives, basées sur les droits de l'Homme, pour la conception et la réglementation de l'éducation numérique.

**Message clé 8 :** La digitalisation pose des défis cruciaux en matière d'impact écologique et d'éthique, ainsi que sur le plan de la confidentialité des données et de la réglementation y afférente.

La digitalisation dans l'éducation suscite de nombreuses inquiétudes du point de vue de la protection de l'environnement et de l'éthique, mais elles sont rarement prises en compte de manière explicite. Les participant-es ont elles/eux aussi exprimé de sérieuses préoccupations d'ordre éthique, en particulier au sujet du recours à l'IA, à des plateformes privées et à des processus d'exploration de données dans des contextes éducatifs, en raison des risques que cela présente pour la vie privée, la liberté universitaire et la propriété des données. Il est urgent d'établir une réglementation rigoureuse pour freiner les pratiques d'exploitation et d'exploration des données dans l'éducation, en instaurant des mesures fermes et transparentes visant à protéger la vie privée des étudiants et à garantir un usage éthique des données. En l'absence d'une surveillance globale en la matière, l'utilisation abusive des données peut donner lieu à des manquements graves et à des pratiques contraires à l'éthique. La mise en place de cadres réglementaires très stricts est indispensable pour maintenir un climat de confiance et d'intégrité au sein du système éducatif.

Les participant-es ont aussi fait état de l'empreinte écologique significative que pourrait avoir la digitalisation dans l'éducation, tant en raison de la forte consommation d'énergie des infrastructures numériques que des déchets électroniques produits, et elles/ils ont jugé essentiel de prendre en compte le coût écologique de l'IA, notamment ses besoins importants en énergie et en matières premières, ainsi que les déchets toxiques qu'elle génère. Les technologies de l'IA ont un impact environnemental qui ne peut être ignoré en ce sens qu'elles contribuent à l'augmentation de la consommation énergétique et à l'épuisement des ressources. Il est donc indispensable de répondre à ces préoccupations, en misant sur des pratiques durables et sur des solutions innovantes pour atténuer l'empreinte écologique de l'IA, actuellement en plein essor.

Comme l'enseignement basé sur des solutions technologiques se développe, il est urgent d'encadrer la conception et le déploiement des nouvelles technologies en prenant des mesures de précaution adéquates. Les participant-es au dialogue ont souligné la nécessité



de prendre en compte la viabilité écologique et d'appliquer les normes éthiques les plus strictes lors de la conception, du développement et de la mise en œuvre de technologies éducatives, avec des règles claires en matière de protection des données.

**Recommandation 8 :** Intégrer des considérations environnementales et des garanties éthiques fondées sur les droits de l'Homme dans le processus de conception des programmes éducatifs numériques.

### **Conclusion du deuxième segment**

Les participant-es au dialogue ont mis l'accent sur les grandes incertitudes entourant l'utilisation de l'IA dans l'éducation, en insistant sur l'insuffisance de preuves quant à son impact positif. Il faut arriver au plus vite à mieux comprendre quels sont les éléments probants à examiner pour bien apprécier le potentiel offert et les risques véhiculés par l'IA, faute de quoi il sera difficile de prendre des décisions éclairées concernant l'intégration de cette dernière, et d'autres technologies numériques, dans l'éducation.

La discussion a aussi conduit à souligner l'importance d'une approche véritablement participative pour l'évaluation des produits numériques. Il est essentiel d'impliquer l'ensemble des parties prenantes (personnel éducatif, apprenant-es, responsables politiques et société civile) de manière constructive afin de prendre en considération les différents points de vue, et de promouvoir ainsi la transparence et la confiance, tout en veillant à une meilleure adaptation des outils numériques aux besoins réels des populations concernées, en particulier dans les régions sous-équipées.

Enfin, il a été jugé indispensable de mettre en place de solides cadres réglementaires pour répondre aux préoccupations relatives à l'équité, à la confidentialité des données et à la commercialisation de l'éducation. La digitalisation doit être abordée dans le cadre d'une approche équilibrée, fondée sur les droits de l'Homme et ancrée dans la durabilité, car il faut que les technologies viennent renforcer, et non pas restreindre, le droit fondamental de tous et toutes à l'éducation.

## **5. TROISIÈME SEGMENT : DROIT À L'ÉDUCATION DANS LES SITUATIONS DE CRISE**

Ce segment a permis d'engager une réflexion approfondie sur les fortes incidences des crises, résultant notamment de conflits armés, de catastrophes naturelles ou de pandémies, sur le droit à l'éducation, en raison de leur impact sur les systèmes éducatifs ainsi que sur la qualité des services et sur l'accès à ces derniers. Il s'agissait d'examiner certains des principaux défis et de proposer des stratégies permettant d'assurer la continuité de l'apprentissage, particulièrement en périodes de crise. La discussion s'est articulée autour de trois interrogations : (1) En quoi et jusqu'à quel point le droit à l'éducation est-il remis en cause par de nouveaux types de crise et des enjeux émergents ? (2) Quelles mesures sont

efficaces pour préserver l'accès à l'éducation des populations déplacées ? (3) Quelles sont les stratégies à long terme à mettre en œuvre pour prévenir ou atténuer les perturbations causées par les crises dans le domaine de l'éducation ?

Les participant-es ont analysé les effets de la multiplication des conflits mondiaux et des aléas climatiques sur les déplacements de populations, qui touchent de manière disproportionnée les groupes vulnérables, tels que les personnes en situation de handicap, les adolescent-es, les femmes et les filles. Des données publiées récemment révèlent que le nombre de personnes déplacées dépasse actuellement les 120 millions<sup>17</sup>, les systèmes éducatifs ayant le plus grand mal à accueillir cet afflux de population dans des conditions acceptables et sur un mode inclusif. Il est donc urgent de trouver des solutions pour assurer l'accès à l'éducation dans ces contextes difficiles. La discussion a également mis en évidence l'importance de mesures, telles que celles énoncées dans la Déclaration sur la sécurité dans les écoles<sup>18</sup>, ainsi que la nécessité d'établir des stratégies locales d'intervention d'urgence pour garantir la continuité de l'éducation.

**Message clé 9 :** Les crises de longue durée créent des générations perdues d'enfants et de jeunes qui ne peuvent avoir accès à une éducation inclusive, de qualité.

Les situations de crise participent d'une nouvelle normalité, en particulier quand elles se prolongent, et elles portent atteinte au droit à l'éducation comme jamais auparavant, partout dans le monde.

Les systèmes éducatifs, par exemple, paient de plus en plus le prix des déplacements liés à l'intensification des conflits mondiaux et des changements environnementaux, entre autres.

La dislocation des parcours éducatifs traditionnels contraint les personnes déplacées à affronter les dures réalités d'une interruption de l'apprentissage et d'un accès restreint aux établissements d'enseignement. Dans des régions comme Gaza ou le Soudan, où les infrastructures scolaires sont lourdement touchées, l'accès à l'éducation n'est pas le seul défi, car il est également difficile d'assurer la qualité et la continuité de l'enseignement au cœur de la tourmente. Les situations de crise prolongées produisent des générations perdues de jeunes qui grandissent sans accès à l'éducation.

Face à de tels scénarios, il faut prendre des mesures immédiates et énergiques, adaptées aux différents contextes, en s'attachant à répondre aux besoins les plus pressants, mais aussi à préparer le terrain pour arriver à résoudre les problèmes et à assurer la résilience du système éducatif à long terme. Les victimes des crises ne doivent pas devenir aussi des victimes d'une violation de leur droit à l'éducation.

---

<sup>17</sup> UNHCR, [Tendances mondiales](#)

<sup>18</sup> GCPEA, [The Safe Schools Declaration](#)

**Recommandation 9 :** Amplifier les mesures d'intervention d'urgence, mais aussi l'action à long terme, en ciblant plus particulièrement les individus et les groupes en situation de vulnérabilité, notamment les personnes handicapées, les adolescent-es, les femmes et les filles.

**Message clé 10 :** Les interventions éducatives dans les situations de crise étant souvent axées sur les besoins immédiats, elles peuvent négliger la nécessité de promouvoir la stabilité et la résilience à long terme.

Dans le cadre des mesures provisoires qui sont généralement prises pour pallier les effets des crises sur l'éducation, on omet souvent d'œuvrer à la création d'opportunités à long terme. Les participant-es sont arrivé-es à la conclusion que, pour faire de l'éducation une force stabilisatrice en temps de crise, les stratégies déployées doivent aller au-delà des réponses immédiates et intégrer aussi une planification de l'éducation à longue échéance. Elles/ils ont souligné la nécessité de mettre en place des systèmes de données solides, capables de fournir des informations exploitables pour l'élaboration de politiques et de programmes fondés sur des faits, tout en s'accordant sur l'importance d'investir dans des interventions éducatives d'urgence et dans un soutien aux organisations locales, au fait des besoins sur le terrain, pour une meilleure adaptation des solutions aux différents contextes. À cet égard, elles/ils ont estimé qu'il fallait aussi « décoloniser » les modèles de développement dominants et définir des politiques éducatives permettant de réduire la dépendance à l'égard des pratiques non viables et de favoriser l'autonomisation locale, dans le cadre d'une approche où l'éducation pourrait servir des objectifs plus vastes de paix, de résilience et de développement durable.

Dans l'optique d'assurer la continuité de l'éducation à long terme, il a également été jugé indispensable d'engager des efforts de plaidoyer faisant valoir la nécessité d'adopter des cadres éducatifs définis localement et privilégiant l'accès de tous et toutes à une éducation inclusive et équitable, notamment dans les régions en proie à des crises. Il faudra mettre en œuvre de telles stratégies à l'avenir, car il importe que, dans les périodes difficiles, l'éducation reste la clé de voûte du développement et de la stabilité, en étant ancrée dans le droit relatif aux droits de l'Homme. Lors de cette discussion, les participant-es ont aussi insisté sur la nécessité d'intégrer un solide ensemble de données et d'augmenter les fonds octroyés aux interventions éducatives dans les situations d'urgence.

**Recommandation 10 :** Développer des stratégies à long terme pour assurer la continuité de l'éducation dans les situations de crise en intégrant un ensemble complet de données, en augmentant les financements d'urgence et en adoptant une approche « décolonisée », répondant aux nécessités locales et mettant l'accent sur une éducation de qualité, ouverte à tous et toutes.

**Message clé 11 :** Les situations de crise relèvent d'une conjonction complexe de divers facteurs et catalyseurs, allant des conflits aux bouleversements climatiques.

Les crises actuelles s'inscrivent souvent dans des contextes alliant aléas climatiques et dynamiques de conflit, ce qui a des conséquences d'autant plus lourdes pour l'éducation en matière d'équité.

Les participant-es se sont accordé-es sur la nécessité d'appliquer une approche intersectorielle intégrée pour relever les défis posés par les situations de crise et couvrir intégralement les différents besoins des populations déplacées, en prenant des mesures préventives pour répondre aux besoins spécifiques des groupes sociaux les plus vulnérables, qui sont aussi toujours les plus durement frappés par les crises. Compte tenu du caractère intersectoriel de l'éducation, elles/ils ont préconisé l'adoption d'approches plus inclusives, tenant compte de toutes les formes de discrimination.

Le renforcement des approches intégrées passe notamment par une association de mesures de soutien socio-affectif avec des modalités d'apprentissage souples, par exemple des plateformes numériques ou encore des émissions de radio et de télévision, afin d'atteindre les élèves qui se trouvent dans des zones isolées ou touchées par des conflits.

De plus, les participant-es ont rappelé qu'il fallait protéger le personnel enseignant, intervenant souvent en première ligne lors des crises dans l'éducation, et de prendre à cet effet des mesures de sécurité renforcées, associées à un développement professionnel, notamment en ce qui concerne le soutien psychologique. Un tel soutien est indispensable pour préserver la santé et le bien-être des enseignant-es, qui contribuent à garantir la continuité et la qualité de l'éducation dans les contextes de crise.

Par conséquent, il faut pratiquer des politiques adaptatives et inclusives, permettant non seulement d'atteindre, mais aussi d'accompagner tous/tes les apprenant-es, en particulier les plus vulnérables, dans le cadre de stratégies éducatives intersectorielles tenant compte de leurs situations et besoins spécifiques.

**Recommandation 11 :** Élaborer des stratégies globales pour gérer et anticiper les situations de crise, en y intégrant des mesures préventives, un soutien socio-affectif, des méthodes d'apprentissage adaptables, des approches intersectorielles et un solide dispositif de protection et de développement du personnel éducatif.

### **Conclusion du troisième segment**

Les discussions menées dans le cadre de ce segment ont mis en évidence l'absolue nécessité de renforcer les mécanismes de protection du droit à l'éducation pendant les crises. En traitant des défis cruciaux et en prônant l'optimisation de l'allocation des ressources ainsi que l'élaboration de politiques innovantes, elles ont confirmé un attachement

collectif à promouvoir l'équité et la résilience de l'éducation dans le cadre d'une démarche fondée sur les droits de l'Homme. Il en est ressorti qu'il fallait miser sur des partenariats stratégiques et sur une coopération internationale soutenue pour relever les défis éducatifs résultant des crises qui persistent ou qui émergent à travers le monde.

## **6. QUATRIÈME SEGMENT : EFFICACITÉ DES MÉCANISMES DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME ET DES PARTENARIATS MONDIAUX**

Ce segment avait pour objectif stratégique d'évaluer la capacité des mécanismes de protection des droits de l'Homme et des démarches conduites en partenariat à effectivement renforcer le droit à l'éducation. La réflexion a été structurée autour de trois questions clés : (1) Quel est le degré d'efficacité des mécanismes existants en matière de droits de l'Homme pour répondre aux besoins émergents et aux évolutions en cours et pour identifier les lacunes dans la mise en œuvre du droit à l'éducation ? (2) Comment certains mécanismes, tels que l'examen périodique universel (EPU), ont-ils contribué à approfondir le dialogue et à mobiliser des soutiens en faveur du droit à l'éducation, notamment dans la lutte contre les inégalités ? (3) En dehors des mécanismes de protection des droits de l'Homme, quels enseignements peuvent être tirés des principaux programmes et projets conduits en partenariat pour ce qui concerne le renforcement du droit à l'éducation ?

Les participant-es ont reconnu l'importance capitale des mécanismes relatifs aux droits de l'Homme pour le suivi de la mise en œuvre de ces droits, dont le droit à l'éducation, à un niveau national.

S'agissant de l'éducation, ces mécanismes peuvent aider les États à accroître la réactivité et l'efficacité des systèmes qui la dispensent, en instaurant des principes de redevabilité et de transparence.

Des organisations de la société civile ainsi que d'autres partenaires offrant des perspectives nouvelles et répondant aux besoins des personnes vulnérables s'illustrent par des pratiques exemplaires. Toutefois, des ressources limitées, un accès restreint aux données, un manque de capacité et des contraintes opérationnelles sont autant de facteurs qui nuisent à leur efficacité. Il faut que les États adhèrent pleinement à ces mécanismes de suivi et qu'ils appliquent les recommandations qui en sont issues en vue de renforcer leurs systèmes éducatifs et de s'acquitter de leurs obligations internationales en matière de droits de l'Homme.

**Message clé 12 :** Il est urgent d'adopter une approche plus cohérente et plus intégrée pour les rapports et le suivi relatifs à la mise en œuvre du droit à l'éducation.

Dans le cadre de ce segment, les participant-es ont débattu de l'importance d'une mise en synergie des processus d'établissement de rapports, d'une part, et de suivi, d'autre part, en vue de gagner en efficacité. Elles/ils se sont accordé-es sur la nécessité d'envisager des

efforts collaboratifs, par exemple la revitalisation du Groupe conjoint d'experts UNESCO (CR) / ECOSOC (CESCR) et l'élargissement de son champ d'action, mais aussi de créer des cadres communs pour les rapports ainsi qu'un référentiel plus cohérent et plus complet pour le suivi, ce qui permettrait d'alléger la charge des États en matière d'établissement de rapports et de renforcer l'efficacité de la collecte et du partage des données. Elles/ils ont également souligné qu'il fallait faire intervenir de multiples parties prenantes, dont des organisations de la société civile, afin de garantir la transparence et la redevabilité, dans l'optique d'une amélioration de la qualité des recommandations et des activités de suivi.

Par ailleurs, les participant-es ont mis en exergue le besoin d'adopter une approche plus harmonisée et plus unifiée à l'égard des recommandations émanant de divers mécanismes de défense des droits de l'Homme et organes de traité, afin de rationaliser les efforts, de réduire les doublons et d'accroître l'efficacité globale du suivi et de la mise en œuvre du droit à l'éducation. L'uniformisation des procédures des différents organes en matière de recommandations et de rapports permettra aux États de mieux comprendre et appliquer les mesures requises pour la protection du droit à l'éducation.

**Recommandation 12 :** Renforcer les cadres de collaboration en matière d'établissement de rapports, de suivi et de formulation de recommandations afin d'harmoniser le suivi des différents mécanismes de défense des droits de l'Homme, et envisager de revitaliser des initiatives collectives, telles que le Groupe conjoint d'experts UNESCO/ECOSOC.

**Message clé 13 :** La société civile joue un rôle crucial en offrant un moyen d'assurer un suivi indépendant et de renforcer l'obligation de rendre des comptes.

Les participant-es ont souligné les difficultés liées à des ressources limitées et au coût élevé de la participation à des forums internationaux, en préconisant une intensification des efforts pour offrir un meilleur accès et un soutien accru, en matière de renforcement des capacités notamment, aux ONG et aux organisations de défense des droits de l'Homme actives sur le terrain.

Par ailleurs, ayant relevé le rôle crucial des instances multipartites en matière d'éducation, les participant-es ont examiné les possibilités de renforcer les approches fondées sur les droits. Dans ce cadre, le suivi du droit à l'éducation par la société civile pour accroître les efforts en matière de redevabilité est apparu comme une préoccupation majeure. La nécessité d'associer plus étroitement les organisations de la société civile aux initiatives nationales et internationales a également été évoquée, notamment pour permettre de déceler certaines lacunes dans les cas où des mesures légales existent au niveau national. La mise en place de nouveaux partenariats donnant la parole à un plus large éventail d'acteurs/trices, y compris les populations autochtones, les groupes minoritaires, la société civile et les organisations locales, a été jugée essentielle pour améliorer les processus de suivi nationaux et permettre une évaluation plus complète du droit à l'éducation, ainsi que l'identification de nouvelles voies pour sa mise en œuvre.

**Recommandation 13 :** Renforcer le soutien apporté aux ONG locales et définir des rôles formels pour les organisations de la société civile dans les processus de suivi nationaux et internationaux en éducation.

**Message clé 14 :** Les mécanismes de défense des droits de l'Homme sont des instruments fondamentaux pour promouvoir le droit à l'éducation, mais beaucoup accusent un manque de capacité et restent sous-utilisés.

Les participant-es ont évalué l'état actuel des mécanismes de défense des droits de l'Homme en débattant de leur capacité à s'adapter aux tendances émergentes et à surveiller les lacunes dans la mise en œuvre du cadre relatif au droit à l'éducation. Si celui-ci est bien ancré dans le système de défense des droits de l'Homme, l'émergence d'un certain nombre de nouveaux développements normatifs a également été relevée.

Les mécanismes de défense des droits de l'Homme, tels que les procédures spéciales, l'examen périodique universel (EPU) et la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), ont tous été jugés essentiels pour la promotion du dialogue, la législation nationale et la mobilisation d'un soutien international en faveur du droit à l'éducation. Une plus grande efficacité des mécanismes existants, dont les procédures de présentation des communications individuelles appliquées par les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'Homme, permettrait d'obtenir un plus haut degré de redevabilité et de réactivité en cas de violations du droit à l'éducation. Certains mécanismes, comme ceux relatifs au dépôt de plaintes et basés sur des traités, ou encore les nouveaux protocoles prévoyant des systèmes d'indicateurs renforcés, ont favorisé un recours accru aux mécanismes de défense des droits de l'Homme, mais d'autres, tels que la procédure de l'UNESCO pour l'examen des communications individuelles ou les instruments et mécanismes de l'OIT concernant le travail des enfants, les peuples indigènes et tribaux ainsi que le personnel enseignant, semblent être sous-utilisés. Dans sa base de données, UPR Info<sup>19</sup> a répertorié des milliers de recommandations adressées aux gouvernements en matière de droit à l'éducation. S'il est vrai que ces mécanismes sont fréquemment activés, la mise en œuvre consécutive demeure un défi.

**Recommandation 14 :** Promouvoir une plus forte adhésion aux mécanismes de défense des droits de l'Homme, avec un suivi plus efficace.

**Message clé 15 :** Alors qu'un suivi exhaustif est difficile à réaliser, une approche basée sur des indicateurs précis, comme dans le cas de SonAtlas (plateforme de l'UNESCO consacrée au suivi du droit à l'éducation pour les filles et les femmes), offre la possibilité d'assurer un repérage et un suivi ciblés des inégalités.

---

<sup>19</sup> UPR Info, [Base de données](#)



Les participant-es ont mis l'accent sur des défis tels qu'un manque de moyens, des problèmes d'accessibilité et le besoin de disposer de données plus transparentes sur les inégalités, constituant à leurs yeux des obstacles majeurs à la réalisation d'un suivi efficace sur la base des mécanismes existants de défense des droits de l'Homme. Le débat a essentiellement porté sur la nécessité de rénover et de renforcer les mécanismes de suivi face à la rapidité des évolutions actuelles, y compris par l'adoption d'une approche multisectorielle permettant de surveiller les recoupements du droit à l'éducation avec d'autres droits de l'Homme. Une telle approche impliquerait d'améliorer la transparence des données et de promouvoir un recentrage sur l'intersectionnalité et l'inclusivité des processus de suivi. Les participant-es ont évoqué les limites des indicateurs globaux existants et préconisé l'utilisation d'outils plus ciblés, nuancés, pour mieux cerner les complexités du droit à l'éducation dans toutes ses dimensions et à ses différents niveaux. Ils ont souligné l'intérêt que présentent des indicateurs précis, comme ceux de SonAtlas<sup>20</sup>. Compte tenu des difficultés rencontrées avec le système d'indicateurs globaux sur le droit à l'éducation, des approches ciblées pourraient offrir des possibilités d'assurer un meilleur suivi et d'aborder les inégalités de manière plus différenciée.

**Recommandation 15 :** Constituer des partenariats et des coalitions multipartites plus solides pour la défense du droit à l'éducation, en tenant compte de l'interconnexion de ce dernier avec d'autres droits de l'Homme.

## CONCLUSION ET CONSIDÉRATIONS POUR L'AVENIR

Le dialogue a permis d'examiner les défis à relever et les opportunités à saisir pour remédier aux inégalités dans l'éducation en s'inscrivant dans le cadre du droit à l'éducation. Il a mis en évidence la nécessité d'adopter une démarche harmonisée et coordonnée pour renforcer les stratégies fondées sur les droits de l'Homme en traitant ces questions, car, même si le droit à l'éducation est largement reconnu, une action collective s'impose pour réagir aux évolutions actuelles et futures, qui ont ou auront pour effet de remodeler le secteur éducatif.

L'un des principaux enseignements tirés de ce dialogue est qu'il est important d'appliquer une approche centrée sur les apprenant-es et fondée sur les droits, avec une collaboration entre les instances éducatives et les organisations de défense des droits de l'Homme. Ces partenariats sont essentiels pour renforcer la mise en application et le suivi du droit à l'éducation, afin d'offrir à tous et toutes des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie.

Dans ce contexte, le programme relatif aux dimensions évolutives des droits joue un rôle crucial. Les systèmes éducatifs étant confrontés à de nouveaux défis, il est nécessaire d'appliquer une approche dynamique et inclusive. L'initiative de l'UNESCO sur les dimensions

---

<sup>20</sup> UNESCO, [SonAtlas](#)



évolutives du droit à l'éducation<sup>21</sup> souligne la nécessité d'adapter le droit à l'éducation aux besoins actuels, en prenant en considération l'apprentissage numérique, l'équité de l'éducation et les effets de la mondialisation – entre autres. C'est en misant sur des partenariats qu'il sera possible de développer un cadre éducatif plus résilient et plus souple, garantissant l'équité et l'accessibilité, en étant appuyé par de solides mécanismes de suivi et de redevabilité.

Enfin, dans ce paysage en pleine évolution, une approche centrée sur l'apprenant-e est indispensable, pour que les systèmes éducatifs puissent répondre aux différents besoins, offrir un environnement inclusif, contribuer à l'épanouissement personnel et promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie. C'est là l'objectif à viser pour favoriser l'équité, en donnant à tous et toutes les moyens d'apporter une contribution positive à la société.

En résumé, la défense du droit à l'éducation nécessite une action conjuguée des secteurs de l'éducation et des droits de l'Homme. Cette synergie des efforts est essentielle pour relever les défis éducatifs actuels et futurs, en veillant à ce que le droit à l'éducation reste un solide acquis pour tous et toutes, en toutes circonstances.

## RÉFÉRENCES

- Bray, M., & Lykins, C. (2012). *Shadow education: Private supplementary tutoring and its implications for policy makers in Asia*. Mandaluyong: Asian Development Bank.
- GEMR-UNESCO, Banque mondiale, & ISU-UNESCO. (2023). *Suivi du financement de l'éducation 2023*. Washington, DC : Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale & UNESCO
- IIEP-UNESCO. (2002). *La Privatisation de l'éducation : causes, effets et conséquences pour la planification*. Paris : UNESCO.
- Moumné, R., & Saudemont, C. (2015). *Overview of the role of private providers in education in light of the existing international legal framework: investments in private education: undermining or contributing to the full development of the human right to education?* Paris: UNESCO.
- UNESCO, & Right to Education Initiative. (2020). *Manuel sur le droit à l'éducation*. Paris : UNESCO.
- UNESCO. (2023). *An ed-tech tragedy? Educational technologies and school closures in the time of COVID-19*. Paris: UNESCO.

---

<sup>21</sup> UNESCO, [Comment les droits s'adaptent à l'évolution de l'éducation](#)

## ANNEXES

### Comité d'organisation

Addow, Hamdi, *Associate Programme Specialist, UNESCO*

Asbjornsen, Stee, *Human Rights Officer, HCDH*

Bareiss, Christof, *Political Affairs Officer, Commission suisse pour l'UNESCO*

Bianchi, Sharlene, *Associate Project Officer, UNESCO*

Bidault Abdulle, Mylene, *Human Rights Officer, Division de l'engagement thématique, des procédures spéciales et du droit au développement, Service des procédures spéciales, HCDH*

Bourgoin, Henri, *Centre de documentation, BIE*

Charles-Bray, Agathe, *Assistant projets, UNESCO*

Cléré, Maya, *Stagiaire, UNESCO*

Desplaces, Jean-Louis, *Assistant IT, BIE*

Griffiths, Helen, *Human Rights Officer, HCDH*

Guilleman, Nolwen, *Etudiante, Université de Genève*

Houlmann, Laetitia, *Membre, Commission suisse pour l'UNESCO*

Jacob, Jemy Anna, *Etudiante, Université de Genève*

Khiar, Fathi, *Centre de documentation, BIE*

Kwon, Yeo Jin, *Stagiaire, HCDH*

Larsen, Peter Bille, *Chargé de cours et chercheur, Université de Genève et Commission suisse pour l'UNESCO (Chair of the organizing Committee)*

Lee, Minjae, *Human Rights Officer, BIE*

Leroy, Cyrille, *Responsable de la logistique at IBE*

Malkoc, Kadira, *Responsable de la communication et du plaidoyer, BIE*

Mathieu, Nicolas, *Secrétaire général, Swiss Commission suisse pour l'UNESCO (CSU)*

M'Bikay, Mona, *Directrice exécutive, UPR and representative of the REGARD Platform*

Moumné, Rolla, *Program Specialist, Lead, Right to Education Program, UNESCO*

Nielsen Emonet, Melanie, *Réalisatrice du film du dialogue*

Paunila, Amy, *Plaidoyer et Communication, BIE*

Phillips, Rachel, *Secrétariat, Bureau de liaison de l'UNESCO à Genève*

Razafindrabeza, Wendy Aeon, *Political Affairs Officer, Commission suisse pour l'UNESCO*

Smirnova, Maria, *Human Rights Officer, Division de l'engagement thématique, des procédures spéciales et du droit au développement, Service des procédures spéciales, HCDH*

Schwander, Clara, *Political Affairs Officer, Commission suisse pour l'UNESCO*

Stepp, Logan, *Stagiaire, Université de Genève*

### Liste des participant-es

Addow, Hamdi, *Associate Programme Specialist, UNESCO*

Akkari, Jalil, *Professeur en dimensions internationales de l'éducation, Université de Genève*

Archer, David, *Head of Public Services, ActionAid*

Asbjornsen, Stee, *Human Rights Officer, HCDH*  
Aubry, Sylvain, *Deputy Director on Poverty and Inequality, Human Rights Watch*  
Badri, Aiman, *Education Lead, UNESCO Sudan*  
Bernasconi, Nadine, *Communication Officer, RECI*  
Berner, Ashley, *Associate Professor and Director, John Hopkins Institute for Education Policy*  
Bichelmeier, Valerie, *Vice-présidente, Make Mother Matter*  
Bidault, Mylène, *Human Rights Officer, HCDH*  
Bray, Mark, *Professeur en éducation comparée, University of Hong-Kong*  
Brooks, Dean, *Directeur, INEE*  
Bruderhofer, Sonja, *Programme Officer, Giga*  
Chakroun, Borhene, *Directeur de la division des politiques et des systèmes d'apprentissage tout au long de la vie, UNESCO*  
Class, Barbara, *Chargé de cours et chercheure, Université de Genève*  
Colenso, Peter, *Senior advisor, Global School Forum*  
Crivelli, Dominique, *Senior Policy Adviser, DDC*  
Dehaye, Paul Olivier, *CEO, hesit.ai*  
Dorsi, Delphine, *Directrice, Right to Education Initiative*  
Faul, Moira, *Directrice, NORRAG*  
Fleury, Anna-Lena, *Programme Coordinator, DDC*  
Giannini, Stefania, *ADG Education, UNESCO*  
Grau, Ignasi, *Directeur général, OIDEL*  
Griffiths, Helen, *Human Rights Officer, HCDH*  
Escher, Gérard, *Advisor to the Board, Geneva Science and Diplomacy Anticipator (GESDA)*  
Hicks, Peggy, *Directrice, Division de l'engagement thématique, des procédures spéciales et du droit au développement, HCDH*  
Hiner, Leslie, *Vice-présidente des affaires légales, EdChoice*  
Holmes, Wayne, *Professeur, AI and Education, University College of London*  
Houlmann, Laetitia, *Member, Commission Suisse pour l'UNESCO*  
Komljenovic, Janja, *Senior Lecturer, Lancaster University*  
Larsen, Peter Bille, *Senior Lecturer and Researcher, Université de Genève et Commission suisse pour l'UNESCO*  
Lauwerier, Thibaut, *President, eduCoop (RECI member)*  
Lundgren, Eva, *Programme Coordinator, Swedish National Commission for UNESCO*  
Mathieu, Nicolas, *Secrétaire général, Commission suisse pour l'UNESCO*  
M'Bikay, Mona, *Directrice exécutive, UPR and representative of the REGARD Platform*  
Moumne, Rolla, *Programme specialist Right to Education, UNESCO*  
Mwandenga, Zachariah Mudford, *Hon. Commissaire, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*  
Novkovic, Marija, *Programme Manager, Giga*  
Oesttveit, Svein, *Directeur, Bureau International d'éducation*  
Pancorbo, Gina, *Education International*  
Paolazzi, Ilaria, *Child Rights Expert, GCPEA*

Park, Jonghwi, *Head of Innovation and Education, UNU*

Paunila, Amy, *Advocacy and Communication, BIE*

Pye, Luke, *Coordinator, INEE*

Ramyar, Ajmal, *Youth Representative*

Ramming, Martina, *Sector Policy Adviser, DDC*

Schneider, Jakob, *Human Rights Officer, OHCHR's HRTB*

Shaheed, Farida, *Rapporteure spéciale sur le droit à l'éducation*

Skelton, Ann, *Présidente du Comité des droits de l'enfant*

Smirnova, Maria, *Human Rights Officer, Division de l'engagement thématique, des procédures spéciales et du droit au développement, Service des procédures spéciales, HCDH*

Sousa, Mara, *Counsellor (Human Rights), Mission permanente du Portugal auprès de l'ONU et des autres organisations internationales à Genève*

Steiner-Khamisi, Gita, *Professeure, titulaire de la chaire UNESCO en éducation comparée, IHEID*

Thompson-Flores, Ana Luiza, *Directrice, Bureau de liaison de l'UNESCO à Genève*

Vergara Lamarre, Carolina, *Senior EiE Specialist, UNESCO, Geneva Hub on EiE*

West, Mark, *Digital Learning Futures Lead, UNESCO*

Zeltner, Thomas, *Président, Commission suisse pour l'UNESCO (CSU)*

Ziegler, Stefan, *LearningAlliance/RECI Member*