

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

[http://www.cairn.info/article.php?ID\\_REVUE=ES&ID\\_NUMPUBLIE=ES\\_022&ID\\_ARTICLE=ES\\_022\\_0127](http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ES&ID_NUMPUBLIE=ES_022&ID_ARTICLE=ES_022_0127)

---

## Les politiques de l'autocontrainte

par Jean-François ORIANNE, Hugues DRAELANTS et Jean-Yves DONNAY

| De Boeck Université | Éducation et Sociétés

2008/2 - N° 22

ISSN 1373-847X | ISBN 2-8041-5798-2 | pages 127 à 143

---

Pour citer cet article :

— Orianne J.-F., Draelants H. et Donnay J.-Y., Les politiques de l'autocontrainte, Éducation et Sociétés 2008/2, N° 22, p. 127-143.

---

Distribution électronique Cairn pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## Les politiques de l'autocontrainte

---

JEAN-FRANÇOIS ORIANNE, HUGUES DRAELANTS  
ET JEAN- YVES DONNAY

Groupe Interfacultaire de Recherche sur les Systèmes d'Éducation  
et de Formation (GIRSEF) Université catholique de Louvain  
1 Place Montesquieu  
B-1348 Louvain-la-Neuve, Belgique

Dans différents champs d'intervention de l'action publique, on assiste actuellement au développement de "nouvelles" politiques publiques, organisées, pour l'essentiel, autour d'un triple mouvement d'individualisation, de conditionnalisation (Dufour & al. 2003) et de territorialisation des prestations de service public.

Emblématiques de ces principes de fonctionnement, deux mesures politiques retiennent l'attention : 1) le Parcours d'insertion en Région wallonne de Belgique comme politique active d'emploi ; 2) le décret-mission du 24 juillet 1997 en Communauté française de Belgique comme nouvelle politique scolaire. L'analyse de ces deux politiques publiques donne à voir l'émergence d'un nouveau modèle –heuristique– d'action publique, transversal à différents champs d'intervention : les "politiques de l'autocontrainte" (Orianne 2005a) œuvrent à l'intériorisation de normes à grande échelle en contribuant à "déplacer la contrainte de l'extériorité des dispositifs organisationnels vers l'intériorité des personnes" (Boltanski & Chiapello 1999, 125).

Suivant les principes théoriques d'Elias, nous soutenons l'hypothèse selon laquelle les évolutions sociogénétiques liées au dépassement (partiel et toujours en cours) des monopoles d'État –par exemple, la gestion publique du marché du travail dans le cadre de la construction européenne– s'accompagnent de la transformation des structures psychiques. Ainsi la norme du "lifelong learning" (injonction à se former tout au long de la vie) ou celle de l'employabilité (injonction à développer sa capacité d'insertion socioprofessionnelle) tendent, sous l'influence

d'instances supranationales, à faire partie intégrante de l'"économie pulsionnelle" (Elias 1995a) des individus, dans le cadre de dispositifs institutionnels de mise au travail sur soi.

## Les transformations de l'action publique

**A**vant d'évoquer les nouvelles formes de régulation de l'action publique et les politiques publiques qui les déclinent, il faut d'abord, au gré de l'influence de certains mouvements d'idées, investiguer l'histoire de ces politiques.

### Crise de l'État social et théories du changement nécessaire

La construction de l'action publique est liée à l'existence de théories normatives –de portée générale ou sectorielle– des transformations de l'action publique. S'attachant à pointer les défaillances d'un modèle devenu obsolète pour convaincre d'un nécessaire changement politique et institutionnel, ces théories sont, en ce sens, des théories du changement nécessaire. Si, en l'état, elles ne permettent pas aux chercheurs d'interroger les transformations à l'œuvre, en revanche, elles offrent aux décideurs politiques des outils, un "prêt-à-penser" (Alaluf 2000) pour redessiner l'action publique. Ces théories normatives contribuent à la production de référentiels d'action publique (Jobert 1992, Muller 2000). Pour analyser les politiques publiques, elles se révèlent indispensables mais insuffisantes ; il s'agit de les dépasser en dépouillant leurs concepts de leurs oripeaux normatifs.

Parmi les théories normatives qui proposent de repenser l'action publique de manière globale, transversale à différents champs d'intervention, le modèle anglo-saxon de la "troisième voie" (Giddens 2002) occupe une place de choix. Bien connue, cette thèse interroge un possible renouvellement de l'État social, forcé de faire face aux nouveaux grands enjeux sociaux (inadaptation des institutions et politiques publiques à la société actuelle, essoufflement des modes de régulation traditionnels, mondialisation, individualisme, nouveaux mouvements sociaux, question écologique, nouvelles technologies de l'information et de la communication...) qui disqualifient la portée opératoire des modèles classiques de la social-démocratie (la vieille gauche) et du néolibéralisme (la nouvelle droite). Face à ces défis, la social-démocratie doit s'adapter et mettre en œuvre des solutions inéluctables. Telle est, en substance, la rhétorique de l'idéologie de la troisième voie, qui, en Belgique, comme ailleurs, s'est matérialisée par l'État social actif (Vandenbroucke 1999). L'activation des politiques sociales –dont l'emploi demeure la pierre de touche– peut être examinée dans trois registres distincts (Orianne & al. 2004, 110) : 1) celui des dépenses de l'État, afin d'augmenter leur

efficacité sur l'emploi en les ciblant sur des activités susceptibles de favoriser la sortie du chômage ou l'insertion des sans-emploi ; 2) celui des bénéficiaires, par une responsabilisation accrue des personnes dans leur démarche d'insertion ou de recherche d'emploi ; 3) celui des professionnels chargés de mettre en œuvre les politiques sociales, par une injonction forte à travailler en réseau. Organisé autour d'un principe de participation citoyenne et de gestion préventive et individualisée des risques sociaux (Vielle & al. 2005), l'État social actif relève d'un régime de justice où la notion d'égalité d'accès (à des droits sociaux) se voit désormais couplée à un impératif de responsabilité individuelle.

Dans le champ des politiques d'emploi et de formation, la théorie normative franco-allemande des "marchés transitionnels du travail" (MTT) (Gazier 2003) se veut une alternative au modèle anglo-saxon de la troisième voie. Ce modèle s'inscrit dans le paradigme de la sécurisation des situations de travail et des trajectoires professionnelles toutes deux, aujourd'hui, en mobilité généralisée (Castel 2003, 43) ; il vise, en dotant le travailleur mobile d'un statut, à concilier flexibilité des marchés et sécurité des personnes dans leurs transitions professionnelles. Alors que la troisième voie se caractérise par une conception de l'égalité centrée sur les ressources, où le rôle de l'État est de doter l'individu de capitaux (assets) censés asseoir la figure du "Sujet entrepreneur de lui-même", les MTT développent une approche par les capacités (Sen 2000). Plutôt que d'équiper les individus pour les rendre aptes à maîtriser leurs transitions professionnelles, ils préconisent d'équiper le marché du travail en procurant aux individus les supports institutionnels nécessaires à l'exercice de leur liberté positive : droits à transitions (Gazier 2003, 162), droit à la formation, droits de tirage sociaux (Supiot 1999, 299).

Dans le champ des politiques scolaires, le modèle bureaucratico-professionnel de régulation des systèmes scolaires, caractérisé par une standardisation des normes et une autonomie professionnelle des enseignants, continue de prévaloir à des degrés divers dans plusieurs pays européens. Entre néolibéralisme et social-démocratie, marché et État bureaucratique, une troisième voie est identifiable. Inscrites dans le courant de l'école efficace (*school effectiveness*), les théories normatives du "quasi-marché scolaire", identifiées par Vandenberghe (2002) et celles de l'"État évaluateur" (Neave 1988, Broadfoot 2000), appelées régulation "par les résultats" (Demaillay 2001), constituent deux variantes d'un modèle dit post-bureaucratique, qui émerge depuis deux décennies et inspire l'énoncé des politiques d'enseignement de nombreux pays européens. Ce mode post-bureaucratique de régulation se singularise à un triple point de vue (Maroy & Demaillay 2004) :

- normatif. La valorisation de la règle de droit et la conformité à celle-ci cèdent le pas à la valorisation, voire à l'obligation de résultats et à la recherche d'efficacité.

Le principe de légitimité tend à se restreindre à la rationalité instrumentale au détriment des rationalités en valeur ;

- des structures. Le découpage fonctionnel et hiérarchique est assoupli : lignes hiérarchiques raccourcies, mise en place de structures horizontales palliant les découpages fonctionnels, création de structures évolutives. Par ailleurs, réunissant des acteurs aux appartenances hiérarchiques ou fonctionnelles diverses, des lieux de coordination et de concertation se développent. Ce décloisonnement et cette intégration des structures incitent à penser celles-ci désormais sur le mode du réseau ;
- des modes de coordination et de contrôle. Mis en place pour orienter les conduites, le contrôle de la conformité des actes par rapport aux règles tend à baisser d'intensité et laisse une place croissante à d'autres formes de coordination fondées sur la diffusion de normes de références ou la contractualisation et l'évaluation (des processus, des résultats, des pratiques).

## Processus de civilisation et individualisation

Ayant montré en quoi les transformations des modes d'action publique ne peuvent s'appréhender sans le concours de théories normatives, il faut en poser le cadre théorique sociologique. Dans une perspective sociohistorique, l'ambition est d'inscrire les nouvelles politiques publiques dans la longue durée du processus de civilisation (Elias 1994, 1995a). Le passage de normes sociales imposées à l'individu de l'extérieur à un autocontrôle individuel des comportements s'explique conjointement par la rationalisation des structures sociales et des structures psychiques. Ainsi, traduisant l'orientation générale et non préméditée de ce double processus, une individualisation (Elias 1991) s'opère par intériorisation progressive de normes. Si on s'intéresse à sa phase actuelle, celle d'une "rupture survenue à l'intérieur de notre modernité" (Beck 2001, 20), on mesure combien la configuration sociale dans laquelle nous sommes inscrits –la société (industrielle) du risque– décline l'individualisation. Parallèlement à la primauté d'une logique de répartition des risques sur celle des richesses, la société contemporaine se caractérise par une intériorisation sociale, civilisationnelle même, de toute forme d'extériorité ; elle est, par ailleurs, marquée par une forte poussée sociale de l'individualisation, entendue comme un processus historique de "sociétisation contradictoire" (Beck 2001, 158, 163).

Elias et Beck invitent à penser le processus d'individualisation dans une perspective dialectique (Elias 1995b, 241), à la manière d'un mécanisme de déterritorialisation/reterritorialisation (Deleuze & Guattari 1972-1973). Si l'individualisation émancipe les individus de leurs liens traditionnels de classe, statut, famille, sexe... dans un mouvement de déterritorialisation, ce processus les redéploie également dans des chaînes d'interdépendances plus longues, prenant la forme de la flexibilité, du réseau ou de l'accompagnement individualisé (reterri-

torialisation). Dans le cadre des politiques d'emploi présentées ci-après, les bénéficiaires, comme les agents d'insertion, extraits de leurs territoires professionnels, sont réinscrits dans de nouveaux territoires, appelés "territoires-réseaux" ou "dispositifs intégrés d'insertion". Parallèlement à ce mouvement dialectique, l'individualisation s'accompagne aujourd'hui d'une insécurité croissante des biographies individuelles (Sennett 2000). En effet, dans le cadre d'un "modèle biographique", où les systèmes de régulations collectives se sont effrités, chaque individu est censé se prendre en charge et du même coup, assumer ses réussites, mais aussi, plus durement, ses échecs. Ainsi, dans la société du risque, "vivre sa vie (...) équivaut à résoudre sur le plan biographique les contradictions du système" (Beck 2001, 293).

## Les nouvelles modalités de l'action publique

Un triple mouvement d'individualisation, de conditionnalisation (Dufour & al. 2003) et de territorialisation rend compte des formes de recomposition de l'action publique. Dans la foulée des penseurs du procès de civilisation (Elias, Beck...), notre posture analytique s'assigne un double objectif : 1) faire apparaître le caractère dialectique des nouvelles modalités d'action publique, que peu d'auteurs soulignent ; 2) prendre de la distance par rapport aux théories du changement nécessaire, en replaçant les transformations des politiques publiques dans le cadre plus large du processus de civilisation et non dans l'immédiateté des crises de l'État social (crise économique des années 1970, crise idéologique...) dont nous ne serions toujours pas sortis.

### *L'individualisation*

Alors que l'action publique de l'État social s'employait à assurer un accès général aux prestations de service public –via des droits universaux ou définis selon des critères catégoriels administratifs–, les nouvelles politiques publiques relèvent d'une logique de traitement et d'accompagnement personnalisés, selon laquelle les individus sont moins considérés sous l'angle de leur appartenance à une catégorie prédéterminée qu'appréhendés dans leur singularité. Dès les années 1980, Castel (1981) identifiait les prémisses de ce mouvement et attirait l'attention sur le phénomène de la gestion prévisionnelle et individualisée des risques dans le champ de la santé mentale ; les travaux d'Ehrenberg (1995) confirmèrent cette tendance à l'individualisation systématique des problèmes sociaux. Si ce mouvement participe d'un dépassement assumé de l'impersonnalité bureaucratique propre à l'État social, il relève également –la chose est moins dite– des récentes transformations des modes de subjectivation qui appellent, notamment, à l'autonomie et à la responsabilité individuelles les bénéficiaires des nouvelles politiques publiques et les professionnels chargés de les mettre en œuvre.

### ***La conditionnalisation***

Parallèlement au mouvement d'individualisation de l'action publique, la redéfinition des modalités d'action publique relève aussi d'un mouvement de conditionnalisation (Dufour & al. 2003). Paradigmatique des politiques d'activation censées dépasser les dimensions aporétiques de l'État social, en érigeant l'appel à une responsabilité individuelle au centre de leurs fondements normatifs, la conditionnalisation de l'action publique participe d'un système de droits et obligations réciproques entre l'individu et l'État : "Les obligations de la collectivité envers chacun de ses membres sont la contrepartie [nous soulignons] de l'implication de ceux-ci" (Rosanvallon 1995, 49). Les citoyens ne sont plus en droit, au nom d'une appartenance à une catégorie sociale ou institutionnelle prédéfinie –chômeurs, élèves–, d'exiger de l'État certaines prestations ; encore faut-il pour en bénéficier qu'ils s'engagent individuellement dans une logique de réciprocité (Morel 2000). Si les défenseurs du principe de conditionnalité (comme Rosanvallon) aiment à voir une relation égalitaire entre les parties, l'échange contractuel ne peut présenter de valeur légitime que si l'égalité des partenaires est respectée et une véritable négociation engagée entre eux. Or la conditionnalisation des prestations de service public –qui n'est pas un instrument classique de droit administratif– se développe dans une méconnaissance inquiétante du droit des contrats, révélant une dissymétrie des rapports de pouvoir entre les deux parties de la relation, les libertés de contracter n'étant pas équivalentes (Gilson & Glorieux 2005).

### ***La territorialisation***

Le redéploiement des modalités d'action publique passe également par un mouvement de territorialisation. Alors que les politiques de l'État social s'appliquaient à l'ensemble du territoire national de manière homogène et standardisée, les nouvelles politiques publiques –relevant d'un changement d'échelle– s'appuient sur le local pour définir, mettre en œuvre et gérer leurs programmes d'action (Castel 1995, Duran & Thoenig 1996, Hamzaoui 2002). En lien direct avec la décentralisation touchant les systèmes politiques nationaux des pays industrialisés, la territorialisation de l'action publique s'articule également à des objectifs d'équité (cf. les politiques compensatoires) et d'efficacité (la proximité comme ressource publique). Cependant, loin de se réduire au seul processus de décentralisation étatique, comme les travaux récents du CEREQ ou de l'INSEE tendraient à le montrer (Caro & Roux 2004, Ourliac & Pierron 2003, Giffard & Guégnard 2004), la problématique de la territorialisation de l'action publique relève d'une dialectique où dépassement de l'État-nation par le haut (mouvement de globalisation) –que nous nommons déterritorialisation– et dépassement de l'État-nation par le bas –que nous nommons reterritorialisation– doivent être traités conjointement.

## Les politiques actives d'emploi et de formation : l'exemple du parcours d'insertion en Région wallonne de Belgique

**A**vant d'évoquer le parcours d'insertion (PI), en tant que mesure emblématique des politiques actives d'emploi, intéressons-nous aux registres de rationalité qui les fondent. Inscrites dans le cadre général de l'activation de l'État social, elles résonnent, dans une pénurie structurelle d'emploi, comme une réponse au constat d'échec des politiques traditionnelles de lutte contre le chômage, caractérisées par des pratiques de création d'emploi. Par ailleurs, les politiques actives d'emploi présentent des énoncés structurés autour de notions normatives –employabilité, partenariat. Renvoyant à l'activation des bénéficiaires rendus responsables de leur capacité d'insertion socioprofessionnelle, l'employabilité insiste sur la mobilisation personnelle du demandeur d'emploi, matérialisée par la poursuite de stages, de périodes de formation... et sur l'importance du local comme lieu privilégié de l'action des politiques actives d'emploi. À l'analyse, cette sémantique de l'employabilité n'est pas sans rappeler la notion de "potentiel" qui, selon Sennett (2000), serait caractéristique des infléchissements récents de la méritocratie. Ainsi, alors que les dispositifs contemporains d'attribution des positions sociales ne se fondent plus seulement sur une détection des compétences réelles mais sur celle du potentiel des individus –avec, comme effet pervers, la production de nouvelles formes d'inégalité–, l'employabilité semble participer de cette inflexion du principe méritocratique puisqu'il s'agit dorénavant pour le demandeur d'emploi, ayant intériorisé une norme de subjectivation responsable, de faire preuve de sa capacité à s'insérer professionnellement. Le partenariat, autre notion normative des politiques actives d'emploi, renvoie à l'activation des professionnels chargés de les mettre en œuvre, responsables quant à eux de la qualité des services rendus. Dans le cadre du PI, cette qualité dépend de la capacité des acteurs locaux à se constituer en réseau afin d'offrir aux bénéficiaires un réel parcours et non une simple juxtaposition d'étapes.

Répondant à la décision de la Commission européenne d'introduire la notion de PI dans les conditions d'éligibilité des projets déposés auprès du Fonds social européen (Objectif 3), c'est en 1997 qu'il est instauré en Région wallonne. Ce dispositif a, en 2000, été évalué par l'Observatoire wallon de l'emploi ; à la lumière de cette évaluation, un décret relatif au dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2004, conférait un cadre légal au PI. Influencé par les spécificités socio-économiques et institutionnelles de la Wallonie (forte diversification de l'offre de formation professionnelle, manque de coordination et de visibilité des actions de formation...), le dispositif vise –comme les autres PI européens– à intégrer et à coordonner les multiples actions de formation et d'insertion destinées aux personnes à la recherche d'un emploi,



pour améliorer leur insertion socioprofessionnelle. Conçu de manière séquentielle, le PI est structuré en quatre étapes, prises en charge par des opérateurs de formation et d'insertion relevant de diverses sphères institutionnelles et associatives : 1) socialisation-structuration ; 2) mise à niveau- préqualification-orientation ; 3) formation qualifiante ; 4) transition vers l'emploi. Dispositif-cadre, une "Charte du Parcours d'insertion" engage les opérateurs de formation et d'insertion à améliorer par le partenariat la qualité des services en les coordonnant avec tous les autres, à favoriser des filières d'insertion qui offrent des débouchés réels (notamment en organisant des passerelles entre les opérateurs), à travailler selon les besoins des usagers (par une écoute structurée qui leur donne la parole) et à accroître la participation des usagers à la conception et à la gestion de leur parcours.

L'analyse de la mise en œuvre de cette politique, en Région wallonne, a permis de suivre l'émergence de nouveaux groupes professionnels (Orianne & al. 2004). Ces professionnels de l'employabilité ne mettent pas l'individu à l'emploi, comme anciennement le "placeur" ; en effet, leur intervention vise à mettre l'individu au travail... sur lui-même, sur son employabilité ou sa capacité d'insertion, par des entretiens individualisés ou des séances d'information collectives, des groupes de discussion ou des ateliers d'écriture de lettres de motivation et de CV, des formations aux techniques de recherche d'emploi, des simulations d'entretiens d'embauche filmées, mises en situation professionnelle, etc. La mise au travail du chômeur sur lui-même repose invariablement sur la construction professionnelle de "troubles de l'employabilité" (Orianne 2005a) ; ces troubles peuvent avoir pour objet la mobilité, la formation, la capacité de présentation (entretien, CV, lettre de motivation), la recherche d'emploi, le projet professionnel ou la motivation.

L'autonomie de la personne en recherche d'emploi apparaît alors le sens unique du travail d'insertion : elle constitue une traduction professionnelle de l'employabilité, dans une orientation humaniste, sorte de troisième voie, à mi-chemin entre le tri du marché (l'employabilité marchande) et la sanction de l'État (le contrôle des chômeurs). Cette forme de traitement clinique du chômage ne consiste pas dans l'envoi massif de chômeurs inemployables à l'asile. Contrairement à la logique occupationnelle du traitement social du chômage – cf. les "insérés permanents" de Castel (1995) –, le traitement clinique poursuit une logique d'inclusion sociale poussée, qui tend à socialiser au marché du travail l'ensemble de la population active, jusque dans ses moindres recoins. Si, par l'usage de la fourchette ou du mouchoir, l'homme de cour a conscience qu'il se fait violence pour des raisons sociales (Elias 1985), on attend aujourd'hui du chômeur qu'il intériorise, incorpore les normes de l'employabilité, dans le cadre d'un parcours individuel, au nom de l'intégration européenne et de son insertion dans un marché du travail sans frontière.

Après les dimensions institutionnelles ainsi que les orientations normatives et pratiques du PI, voyons de quelle manière ce dispositif énonce la triple

inflexion de l'action publique. Si la sémantique de l'individualisation se donne à voir au travers des pratiques professionnelles de suivi individuel et d'accompagnement, elle s'appréhende aussi par la responsabilisation individuelle, observée auprès des usagers du PI, tenus pour responsables de leur capacité d'insertion, et auprès des professionnels de l'insertion, tenus pour responsables de la qualité des services rendus (par leur coordination autorisant des trajectoires individuelles transversales). Le mouvement d'individualisation déjà évoqué est dialectique. Émancipés de leurs catégories d'appartenance, les usagers du PI se voient redéployés dans des chaînes d'interdépendance plus complexes tels des réseaux de généralistes et de spécialistes de l'employabilité (Orianne 2005b). Par ailleurs, si les demandeurs d'emploi sont individuellement pris en charge, il reste que la politique du PI génère une massification de leur destinée individuelle, une standardisation de leur mode de vie. Quant aux professionnels de l'insertion, chargés de la mise en œuvre, ils sont aussi l'objet d'un mouvement d'individualisation dialectique. De même, l'injonction partenariale à laquelle ils sont confrontés tend à standardiser leurs pratiques professionnelles et leurs logiques d'organisation.

Alors que le PI privilégie la forme contractuelle comme mode de régulation, des chartes et des conventions de partenariat scellent des alliances entre les opérateurs d'insertion et de formation et des "contrats" lient les bénéficiaires aux opérateurs. Ainsi, par le biais du "Contrat crédit insertion" (décret du 1<sup>er</sup> avril 2004), conclu entre l'usager du PI et un ensemble d'opérateurs de formation et d'insertion, le mouvement de conditionnalisation de l'action publique est révélé. Si les opérateurs offrent un suivi individualisé et un soutien à l'insertion professionnelle, des contraintes de performance pèsent sur l'usager sous forme d'une participation obligée aux actions d'insertion et de formation proposées.

Le troisième mouvement dialectique, la déterritorialisation/reterritorialisation, montre que les politiques actives d'emploi, partiellement extraites de leurs territoires nationaux via un redéploiement à l'échelle européenne, s'inscrivent en contrepoint dans des dispositifs locaux. Ainsi, les acteurs du PI, usagers ou professionnels, extraits de leurs territoires, sont réinscrits dans des dispositifs intégrés d'insertion socioprofessionnelle.

## **Le renouvellement des politiques scolaires : l'exemple du décret-mission en Communauté française de Belgique**

**A**vant de nous pencher sur le décret-mission, en qualité de nouvelle politique scolaire, il faut, pour comprendre le fonctionnement du système scolaire belge, aborder ses modes de régulation. La configuration initiale du champ

des politiques d'enseignement –contrairement au champ des politiques d'emploi et de formation– se caractérise par une faible monopolisation publique. La construction historique du système belge se fonde dès la première Constitution (1831) sur la liberté d'enseignement, reconnaissant la légitimité, voire la priorité, de l'initiative privée en la matière. Implicitement et corollairement, une liberté pédagogique est ainsi établie : chaque pouvoir organisateur, public ou privé, dispose d'une autonomie importante dans le choix de ses méthodes pédagogiques, de son organisation interne et de ses cours, à condition de respecter un programme et un horaire minimum légalement fixés. Parallèlement, un autre principe constitutionnel reconnaît aux familles la liberté de choisir l'école à laquelle confier leurs enfants (Draelants & al. 2003).

Depuis 1989, le système scolaire belge francophone a connu une vague de réformes sans précédent soucieuses de remédier à sa fragmentation et à sa décentralisation –désormais jugées excessives et identifiées comme des freins à un fonctionnement efficace et équitable– en forgeant des règles communes à l'ensemble des pouvoirs organisateurs. Ainsi le décret-mission (DM) de 1997 énonce-t-il les objectifs de l'enseignement obligatoire, que tout pouvoir organisateur doit poursuivre simultanément et sans hiérarchie, alors qu'ils relèvent de logiques faites pour se dénoncer dans une dispute récurrente (Derouet 1992). Selon Deville (1999), les différentes mesures censées concrétiser ces objectifs peuvent être regroupées selon trois axes. Le DM : 1) introduit une transformation pédagogique profonde tant de la structure des études que d'options pédagogiques –promotion d'une école de la réussite, standardisation accrue du curriculum avec la mise en œuvre de référentiels de compétence, de profils de formation, etc. ; 2) réforme l'organisation des établissements d'enseignement –regroupement au sein de réseaux structurés, création d'un nouvel organe interne, le Conseil de participation, élaboration des projets éducatif, pédagogique et d'établissement et remise d'un rapport d'activités annuel ; 3) renforce les droits et l'égalité des élèves en organisant un contrôle plus strict des conditions de refus d'inscription, d'exclusion, des décisions des conseils de classe et de la participation financière.

Parmi les théories du changement nécessaire ayant inspiré le DM, le modèle normatif de l'État évaluateur, dont nous avons suivi la montée en puissance à l'échelle européenne, est identifiable. Ce modèle suppose que les objectifs et programmes à réaliser soient définis de façon centralisée et que la gestion des moyens soit fortement déléguée aux acteurs décentralisés. À l'analyse, le système scolaire belge francophone décline, en une régulation conjointe, ce double mouvement de renforcement du contrôle et de responsabilisation des entités locales. Depuis l'instauration du DM, l'autonomie pédagogique des pouvoirs organisateurs s'est vue cadrée par des normes valant pour l'ensemble des réseaux (socles de compétences, compétences terminales et profils de formation). Dans le même temps et participant d'une même logique, l'autorité publique centrale a valorisé

l'initiative et l'autonomie des entités locales à travers l'institution de structures participatives (Denis 2004), au sein de l'établissement par le Conseil de participation et de la régulation systémique par le biais des fédérations de pouvoirs organisateurs associées au pilotage du système.

Par-delà les rhétoriques officielles, l'analyse de la mise en œuvre du DM révèle une transformation, non sans ambiguïté, des modes de régulation du système (Draelants & al. 2003, Frenay & Maroy 2004). Si la définition des missions, l'harmonisation des références pédagogiques et l'amorce d'une logique de pilotage sont autant de mesures participant à la construction d'un véritable système, celui-ci apparaît encore largement comme un montage composite et fragmenté, dont les formes de régulation publique demeurent ouvertes et incertaines. En l'absence de contrôle externe des résultats, le système scolaire belge francophone ne rencontre qu'imparfaitement le modèle de l'État évaluateur. Les politiques ultérieures au DM indiquent que le système scolaire francophone se dirige vers une régulation par les résultats : d'une part, une Commission de pilotage a été mise en place ; d'autre part, le récent "Contrat pour l'école" s'oriente vers l'évaluation externe des résultats.

Alors que le modèle de l'État évaluateur s'impose pour la régulation globale du système scolaire, d'autres théories normatives, articulées à d'autres niveaux systémiques, ont également inspiré le DM.

À l'échelon de l'organisation scolaire, le modèle de l'établissement mobilisé est censé insuffler sens et dynamisme aux situations scolaires en dépassant les formes classiques de division et de coordination du travail, jugées trop bureaucratiques (Dupriez 2003). Valorisant la coopération entre les enseignants, appelés à développer leur réflexivité et une vision commune autour d'un projet porté par une direction centrée sur le projet pédagogique, l'établissement mobilisé ambitionne de constituer l'établissement scolaire en lieu d'invention légitime de solutions appropriées au local. Les données empiriques attirent toutefois l'attention sur la difficulté à opérationnaliser ce modèle : le temps de travail collectif des enseignants reste faible et l'investissement du chef d'établissement dans l'animation pédagogique des enseignants est modéré (Dupriez 2003).

En termes de modèle de professionnalité des enseignants et chefs d'établissement, celui du praticien réflexif (Maroy & Cattonar 2002) se présente comme une réponse aux défis, scolaires et sociaux, que rencontrent les enseignants et leurs pratiques : modification du public scolaire, pluralisation culturelle, individualisme, nouvelles missions et désinstitutionalisation de l'école, etc. Face aux situations d'enseignement et d'apprentissage au sein desquelles il est engagé, l'enseignant doit faire montre de réflexivité, en interrogeant le sens des actions menées et les résultats affichés. En pratique, les enseignants belges sont assez proches de ce modèle (Maroy 2001). En ce sens, la résistance enseignante aux réformes ne vient pas tant d'un conservatisme pédagogique que d'un sentiment

de perte de pouvoir professionnel au profit d'experts, conseillers et formateurs en pédagogie, qui pensent le travail enseignant sans l'exercer. La professionnalisation a jusqu'ici négligé la construction d'une marge d'autonomie collective et de négociation, pourtant essentielle si on souhaite responsabiliser les enseignants et asseoir la légitimité du changement (Maroy 2001, Van Campenhoudt & Franssen 2004, Draelants 2006).

Quant aux méthodes pédagogiques, le DM s'indexe sur des approches par compétences (Ropé & Tanguy 1994) dont les fondements normatifs ne sont pas neutres. Le DM légalise un paradigme pédagogique socioconstructiviste, guidé par des valeurs techniciennes, rationnelles et modernistes. À nouveau, les études existantes soulignent l'écart entre les effets attendus et les fonctionnements. Les approches par compétences, difficiles à mettre en pratique, suscitent la critique parmi les enseignants. Parmi les conditions de leur mise en œuvre, les caractéristiques des élèves semblent les plus déterminantes pour comprendre les réactions des enseignants (Van Campenhoudt & Franssen 2004). Leur orientation pédagogique apparaît moins un choix qu'un arbitrage réalisé sous la contrainte au sein d'une négociation sociale complexe (Mangez 2006). Il en résulte une application du nouveau programme au gré des conditions que rencontre chaque enseignant dans ses classes, avec ses élèves. Les enseignants conservent un quant-à-soi pédagogique : acteurs de terrain, ils s'estiment mieux placés que des experts, coupés de la réalité des classes, pour apprécier ce qui est ou non applicable dans les approches par compétences (Draelants 2006).

Interrogeons à présent le DM à la lumière du triple mouvement d'inflexion de l'action publique. En Communauté française de Belgique, les politiques scolaires des années 1990, le DM en particulier, témoignent de l'influence de modèles culturels transnationaux dont l'histoire révèle la portée. Si la circulation internationale d'idées et de dispositifs éducatifs n'est pas neuve, elle s'est accentuée sous la pression d'une compétition économique accrue et d'une circulation mondiale des capitaux qui encouragent la réduction des dépenses d'éducation, l'émergence de critères d'efficacité à l'égard des systèmes scolaires et l'adaptation de l'éducation aux choix stratégiques des firmes (van Zanten 2004, 62-63). Finalement, il est question d'une globalisation des politiques éducatives –une déterritorialisation–, encouragée par des organismes internationaux (OCDE, BM, FMI), par l'Union européenne, alimentée par les dynamiques concurrentielles découlant de la prolifération des évaluations de résultats entre systèmes nationaux (enquêtes PISA de l'OCDE) et la tyrannie des classifications internationales (benchmarking). Pour autant, cette globalisation de l'action publique en matière d'enseignement n'est pas synonyme de neutralisation des capacités d'action des États, qui hybrident et recontextualisent les orientations. Si l'importation d'orientations scolaires entre dans le champ des relations de pouvoir, elle n'en transforme pas mécaniquement l'existant (Ball 1998). Indépendamment des processus de

mimétisme institutionnel (Van Haecht 1998), d'importantes divergences subsistent entre les systèmes éducatifs européens dont l'histoire et les phénomènes de dépendance au sentier ne peuvent être ignorés (Frenay & Maroy 2004). Parallèlement à cette déterritorialisation, une reterritorialisation de l'action publique scolaire se donne à voir, en Belgique, sous la forme de territoires-réseaux (Delvaux & Maroy 2004), situés à un échelon méso – zones, bassins scolaires et à celui de l'établissement, considéré comme décisif, dont l'autonomie est symboliquement valorisée par l'encouragement au projet local et à la participation citoyenne.

Un processus d'individualisation dialectique est également en cours. Alors que l'enseignement était centré sur les savoirs, il l'est dorénavant sur l'élève, acteur de son parcours, dont simultanément la trajectoire scolaire rencontre des passages obligés : standards, minima, socles à atteindre, références transversales, compétences terminales. Visant à produire des processus de mobilisation et d'apprentissage, l'intériorisation normative se concrétise à travers une recherche généralisée de consentement et de responsabilisation des élèves, des enseignants, des établissements et des intervenants pédagogiques (Dupriez 2003, Maroy & Cattonar 2002, Frenay & Maroy 2004). Par ailleurs, la rhétorique du projet, de l'automotivation et de l'apprentissage à apprendre est omniprésente ; en filigrane, on y voit le modèle normatif du tout au long de la vie guidé par l'adaptation des structures éducatives à la société de la connaissance jugée nécessaire par l'UE, comme en témoigne le DM qui ne ferait que reproduire le discours convenu (Charlier 1999) ou, plus précisément, la "nouvelle orthodoxie" (Ball 1998). Si le DM atteste d'une progression du référentiel néolibéral (quête de performance, perspective de développement du potentiel humain...), il reste associé à des idéaux d'équité et de justice sociale, notamment la figure de l'égalité des acquis de base qu'il a consacrée. Par ailleurs, le DM nous oblige à prendre au sérieux l'autonomie de la sphère scolaire dont l'idéologie démocratique demeure forte. Quant aux effets de domination socio-économique qui pèsent sur le secondaire, ils sont loin d'épuiser la compréhension du système scolaire (van Zanten 2004).

Le DM donne difficilement à voir le mouvement de conditionnalisation de l'action publique, qui a néanmoins pris consistance à travers des mesures plus récentes. Il faut chercher du côté des filières les plus reléguées, celles de l'enseignement secondaire en alternance. Depuis le décret du 19 juillet 2001, les jeunes qui ne parviennent pas d'emblée à se frayer un chemin vers la formation en entreprise (un des volets de l'alternance) se voient contraints de suivre un module de formation individualisé. Cette conditionnalisation s'avère relative et la poursuite de l'enseignement en alternance dépend peu de l'engagement subjectif dans ce dispositif (Donnay & Verhoeven 2007). Enfin, pour faire un parallèle avec le Parcours d'insertion qui privilégie la forme contractuelle comme mode de régulation, signalons, depuis peu, l'émergence de la notion de contrat dans les politiques éducatives. Ainsi le récent Contrat pour l'école (adopté le 31 mai

2005 par le gouvernement de la Communauté française de Belgique) trouve-t-il en partie son origine dans une consultation citoyenne (Donnay & Verhoeven 2006).

## Conclusion

Se présentant comme des réponses nouvelles aux inégalités persistantes sur le marché du travail ou dans le champ scolaire, les deux politiques publiques analysées traduisent des transformations lourdes de l'action publique qui laissent voir le spectre d'un modèle d'action publique, transversal à différents champs sociaux : les politiques de l'autocontrainte contribuent à la construction d'un ordre qui ne passe pas par l'imposition de contraintes mais par l'intériorisation de normes –cet ordre “post-disciplinaire” dont parle Castel (1981, 199-211). La dévolution apparaît ainsi comme une expérience de la domination : comme le souligne Martuccelli (2004, 491) “de manière encore plus pure que dans les variantes de l'injonction, la dévolution rend l'individu, toujours et partout responsable (...) de tout ce qui lui arrive”, tant par action que par omission.

Si on sait, depuis longtemps déjà, que l'efficacité des règles dépend de leur intériorisation (Parsons 1963), force est de constater que le déclin du “programme institutionnel” (Dubet 2002) a affecté le modèle traditionnel d'action publique. À la règle de contrôle, dont l'efficacité dépendait principalement de la capacité des institutions sociales à assurer, de manière plus ou moins cohérente, l'intériorisation des normes à grande échelle, se substituent progressivement des dispositifs d'intériorisation de normes permettant, plus modestement, d'encadrer l'action collective.

S'il est transversal à différents champs sociaux, ce nouveau modèle d'action publique imprègne beaucoup plus sensiblement le champ des politiques d'emploi et de formation professionnelle que celui des politiques scolaires. Il est aujourd'hui bien connu que c'est d'abord dans le champ de l'emploi que les politiques d'activation ont vu le jour. Quant au champ scolaire, en Communauté française de Belgique, son faible degré de monopolisation publique l'a sans doute partiellement protégé des nouvelles modalités de l'action publique.

## Références bibliographiques

- ALALUF M. 2000 *Dictionnaire du “prêt-à-penser”. Emploi, protection sociale et immigration*, Bruxelles, Vie Ouvrière
- BALL S.J. 1998 “Big Policies/Small World : an introduction to international perspectives in education policy”, *Comparative Education*-34-2, 119-130
- BECK U. 2001 *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier

- BOLTANSKI L. & CHIAPELLO E. 1999 *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard
- BROADFOOT P. 2000 "Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'État évaluateur", *Revue Française de Pédagogie*-130, 43-55
- CARO P. & ROUX V. 2004 "Insertion des jeunes et territoire", *Formation Emploi*-87, 5-14
- CASTEL R. 1981 *La gestion des risques. De l'antipsychiatrie à l'après-psychanalyse*, Paris, Minuit
- CASTEL R. 1995 *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard
- CASTEL R. 2003 *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil
- CHARLIER J.-E. 1999 Le décret-"missions" : intentions vertueuses et propos convenus, in Dumont H. & Collin M. dir. 1999 *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement. Approche interdisciplinaire*, Actes du colloque organisé par le Centre de droit de la culture des FUSL le vendredi 25 septembre 1998, Bruxelles, FUSL
- DELEUZE G. & GUATTARI F. 1972-1973 *L'Anti-Œdipe. Capitalisme et schizophrénie*, Paris, Minuit
- DELVAUX B. & MAROY C. 2004 La médiation des "réseaux" dans la régulation de l'enseignement en Communauté française : l'exemple du bassin de Charleroi, *Recherches Sociologiques*-35-2, 83-102
- DEMAILLY L. éd. 2001 *Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques*, Bruxelles, De Boeck
- DENIS L. 2004 Les modes de justification des politiques éducatives en Communauté française de Belgique, *Actes du 3<sup>e</sup> congrès des chercheurs en éducation*, 16 et 17 mars 2004, Bruxelles
- DEROUET J.-L. 1992 *École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux ?*, Paris, Métailié
- DEVILLE A. 1999 Analyse sociologique de l'élaboration du décret-missions, in Dumont H. & Collin M. eds, *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement. Approche interdisciplinaire*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 79-107
- DONNAY J.-Y. & VERHOEVEN M. 2006 Le Contrat stratégique pour l'éducation : vers une nouvelle figure du politique. Essai sur les enjeux des nouveaux dispositifs délibératifs au cœur de l'action publique, in Jacob S., Genard J.-L. & Cantelli F. dir. *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 225-240
- DONNAY J.-Y. & VERHOEVEN M. 2007 Politiques du sujet et insertion socioprofessionnelle. Le cas de l'enseignement secondaire en alternance, in Genard J.-L. & Cantelli F. dir. *Action publique et subjectivité*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, coll. "Droit et société", 103-115
- DRAELANTS H. 2006 *Politiques d'éducation et changement institutionnel. Le cas de la réforme du premier degré de l'enseignement secondaire en Belgique francophone*, Thèse de doctorat, Unité d'Anthropologie et de Sociologie, Université catholique de Louvain
- DRAELANTS H., DUPRIEZ V. & MAROY C. 2003 *Le système scolaire en Communauté française, Dossier du Crisp*-59, Bruxelles, Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique
- DUBET F. 2002 *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil



- DUFOUR P., BOISMENU G. & NOËL A. 2003 *L'aide au conditionnel : la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang
- DUPRIEZ V. 2003 La coordination du travail dans les établissements scolaires : les différentes voies de construction de l'accord, *Cahiers de Recherche en Éducation et Formation*-23
- DURAN P. & THOENIG J.-C. 1996 "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*-46-4, 580-623
- EHRENBERG A. 1995 *L'individu incertain*, Paris, Calmann-Lévy
- ELIAS N. 1985 *La société de cour*, Paris, Champs Flammarion
- ELIAS N. 1991 *La société des individus*, Paris, Fayard
- ELIAS N. 1994 *La dynamique de l'Occident*, Paris, Agora Pocket
- ELIAS N. 1995a *La civilisation des mœurs*, Paris, Agora Pocket
- ELIAS N. 1995b "Sur le concept de vie quotidienne", *Cahiers internationaux de Sociologie*-99, 237-146
- FRENAY M. & MAROY C. eds 2004 *L'école, 6 ans après le décret "missions"*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain
- GAZIER B. 2003 *Tous sublimes. Pour un nouveau plein emploi*, Paris, Flammarion
- GIDDENS A. 2002 *La Troisième Voie. Le renouveau de la sociale-démocratie*, Paris, Seuil
- GIFFARD A. & GUÉGNARD C. 2003 "Territoire, formation, gouvernance : des relations complexes et paradoxales", *Formation Emploi*-84, 55-65
- GILSON S. & GLORIEUX M. 2005 "Le droit à l'intégration sociale comme première figure emblématique de l'État social actif", in Vielle P. & al., *L'État social actif : vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 233-255
- HAMZAoui M. 2002 *Le travail social territorialisé*, Institut de Sociologie ULB, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles
- JOBERT B. 1992 "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", *Revue française de science politique*-42-2, 219-234
- MANGEZ E. 2006 *Production, médiation et réception d'un nouveau référentiel pédagogique en Communauté française de Belgique*, Thèse de doctorat, Unité d'Anthropologie et de Sociologie, Université catholique de Louvain
- MAROY C. 2001 Le modèle du praticien réflexif à l'épreuve de l'enquête, *Les Cahiers de Recherche en Éducation et Formation*-12, 3-25
- MAROY C. & DEMAILLY L. 2004 Les régulations intermédiaires des systèmes éducatifs en Europe : quelles convergences ?, *Recherches Sociologiques*-35-2, 5-24
- MAROY C. & CATTONAR B. 2002 Professionnalisation ou déprofessionnalisation des enseignants ? Le cas de la Communauté française de Belgique, *Cahiers de Recherche en Education et Formation*-18, 3-27
- MARTUCELLI D. 2004 Figures de la domination, *Revue Française de Sociologie*-45-3, 469-497
- MOREL S. 2000 *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, Paris, Presses universitaires de France
- MULLER P. 2000 "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*-50-2, 189-207

- NEAVE G. 1988 "On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988", *European Journal of Education*-23-1-2, 7-23
- ORIANNE J.-F. 2005a *Le traitement clinique du chômage*, Thèse de doctorat en sociologie, UCL, Louvain-la-Neuve
- ORIANNE J.-F. 2005b "L'État social actif en action : troubles de l'employabilité et traitement clinique du chômage", in Vielle P. et al., *L'État social actif : vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, ED. PIE-Peter Lang, 179-207
- ORIANNE J.-F., MAROY C., MOULAERT T., VANDENBERGHE V. & WALTEMBERG F. 2004 *Mises en œuvre locales des formules d'activation des politiques d'emploi*, Gent, Academia Press
- OURLIAC G. & PIERRON R. 2003 "Décision régionale et animation territoriale : deux approches articulées pour outiller les acteurs", *Formation Emploi*-84, 27-41
- PARSONS T. 1963 *Éléments pour une sociologie de l'action*, Paris, Plon
- ROPÉ F. & TANGUY L. dir. 1994 *Savoirs et compétences. De l'usage de ces notions dans l'école et l'entreprise*, Paris, L'Harmattan
- ROSANVALLON P. 1995 *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil
- SEN A. 2000 *Repenser l'inégalité*, Paris, Seuil
- SENNETT R. 2000 *Le travail sans qualités. Les conséquences humaines de la flexibilité*, Paris, Albin Michel
- SUPIOT A. dir. 1999 *Au-delà de l'emploi, Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, rapport pour la Commission européenne, Paris, Flammarion
- VAN CAMPENHOUDT L. & FRANSSEN 2004 *La consultation des enseignants du secondaire*, Rapport élaboré pour la Commission de Pilotage, Ministère de la Communauté française
- VANDENBERGHE V. 2002 Nouvelles formes de régulation : origines, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité, *Éducation et Sociétés*-8, 111-123
- VANDENBROUCKE F. 1999 "L'État social actif : une ambition européenne", Exposé Den Uyl, 13 décembre 1999, Amsterdam
- VAN HAECHT A. 1998 Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques ?, *Éducation et Sociétés*-1, 21-46
- van ZANTEN A. 2004 *Les politiques d'éducation*, Paris, PUF
- VIELLE P., POCHET P. & CASSIERS I. dir. 2005 *L'État social actif : vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, ED. PIE-Peter Lang