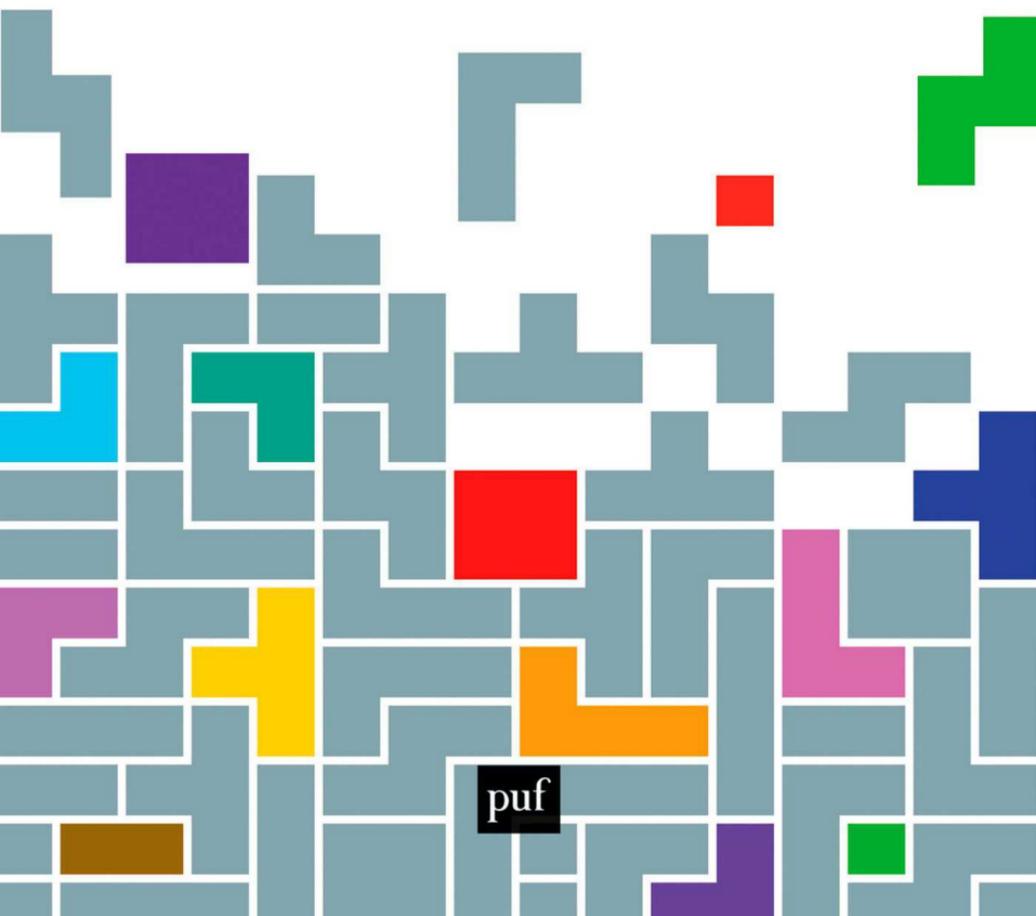


Xavier Pons

LA FABRIQUE DES POLITIQUES D'ÉDUCATION

La rapidité sans la qualité ?



puf

La fabrique des politiques d'éducation

La rapidité sans la qualité ?

Éducation et société
collection dirigée
par Agnès van Zanten

« Éducation et société » est une collection consacrée à la publication d'enquêtes et de travaux de synthèse qui abordent les enjeux sociaux, économiques et politiques de l'éducation scolaire et universitaire. Elle s'adresse à tous ceux, chercheurs, formateurs, étudiants, acteurs du système d'enseignement, qu'intéressent les implications sociales de l'action éducative.

XAVIER PONS

*LA FABRIQUE
DES POLITIQUES
D'ÉDUCATION*

La rapidité sans la qualité ?



ISBN : 978-2-13-085405-0

Dépôt légal – 1^{re} édition : 2024, janvier

© Presses universitaires de France/Humensis, 2024
170 bis, boulevard du Montparnasse, 75014 Paris

Introduction

« Ce qu'on veut pouvoir faire dès l'automne prochain, c'est lancer cette méthode dans tout le pays. » C'est par ces mots que, le 2 juin 2022, à Marseille, le président de la République française Emmanuel Macron annonce sa volonté de généraliser dans l'enseignement primaire un programme d'expérimentation lancé dans cette ville neuf mois plus tôt – le plan « Marseille en grand » –, ainsi que la création d'un fonds national pour financer les projets d'innovation des écoles entrant dans ce programme selon une logique d'appel à projets¹. Douze jours plus tard, le ministre Pap Ndiaye annonce les mesures permettant cette généralisation². Le 6 juillet 2022, lors de son discours de politique générale devant l'Assemblée nationale, la Première ministre Élisabeth Borne déclare que le plan Marseille en grand a « ouvert la voie³ » à une réforme d'ampleur et elle fait de la généralisation des expériences de terrain sur le modèle du plan « Marseille en grand » l'un de ses huit chantiers prioritaires pour l'école⁴. L'on apprend

1. Dépêche AEF n° 673801 du 2 juin 2022.

2. Dépêche AEF n° 674451 du 14 juin 2022.

3. Dépêche AEF n° 675833 du 6 juillet 2022.

4. Dépêche AEF n° 678067 du 1^{er} septembre 2022.

à ce moment-là que le fonds susmentionné est doté d'un budget de 500 millions d'euros.

Rembobinons la bande un instant : cela signifie qu'avant même l'évaluation d'un tel programme, plus emblématique encore avant même son achèvement, le chef d'État tout juste réélu annonce sa généralisation. Comment comprendre une telle décision ? Les observateurs avertis des réformes de l'éducation en France pointeront à raison que ce n'est pas la première fois que des gouvernants généralisent une expérimentation avant même de l'avoir évaluée, la réforme de l'éducation prioritaire de 2010-2011 étant souvent prise comme exemple de ce type de décision. Les commentateurs de la vie politique française y verront peut-être un nouveau signe de la centralisation d'un pouvoir « jupitérien » emblématique du macronisme. Nous considérons pour notre part qu'une telle décision est symptomatique d'un changement beaucoup plus profond des modes de fabrique des politiques d'éducation en France, et de fait ailleurs.

Un objet sous-étudié ?

Le terme « fabrique » implique d'emblée de remettre en cause une vision trop rationnelle et trop intellectuelle de la conception des politiques d'éducation, comme nous invitent à le faire de nombreux travaux sur les politiques publiques en science politique et en sociologie (Muller et Surel, 1998 ; Lascoumes et Le Galès, 2012). Les politiques d'éducation ne sont pas en général le fruit de la pensée de gouvernants éclairés à l'intelligence supérieure qui, enfermés dans leur bureau avec leurs équipes,

feraient systématiquement le bilan des réformes passées, analyseraient méticuleusement les options qui se présentent à eux (options qu'ils seraient au passage capables de toutes bien identifier), chiffreraient précisément les coûts et les avantages de chaque option, proposeraient un projet de réforme bien formalisé et assis sur des instruments de planification éprouvés, maîtriseraient les étapes de sa conception et de sa mise en œuvre, ne feraient pas varier leur position au cours de la réforme et évalueraient à terme les effets de celle-ci. Non, pour reprendre une distinction chère à Claude Lévi-Strauss (1962), la logique observée est rarement celle de l'ingénieur et plutôt celle du bricoleur. Ce dernier assemble des éléments disparates qui au départ avaient une autre fonction pour leur donner une nouvelle utilité. La fabrique des politiques publiques, en éducation et dans d'autres domaines, obéit en effet le plus souvent à ce schéma (Lindblom et Cohen, 1979 ; Jobert, 1993 ; Ball, 1998) : des acteurs bricolent – le terme ne se veut ni péjoratif, ni laudatif – des solutions de politique publique à des problèmes qu'ils contribuent eux-mêmes à définir comme tels (Gusfield, 19), tout l'enjeu pour eux étant alors de diffuser ces problèmes et solutions ainsi couplés et de construire des coalitions d'acteurs qui les considèrent comme importants (Zittoun, 2013).

Qui dès lors fabrique vraiment les politiques d'éducation¹, pour qui et selon quelles logiques ? Ces politiques sont-elles fabriquées en priorité par et pour quelques groupes d'acteurs initiés ? Répondre à ces deux questions

1. Par « éducation », nous désignerons dans cet ouvrage les enseignements primaire et secondaire.

dont les enjeux politiques et sociaux sont de taille pour n'importe quelle démocratie n'est pas si évident au regard de la littérature scientifique disponible. Certes, le champ d'analyse des politiques d'éducation s'est grandement développé en France depuis les années 1990 comme en témoignent des articles ou ouvrages de synthèse sur le sujet (Van Haecht, 1998 ; Buisson-Fenet, 2007 ; Sawicki, 2012 ; Van Zanten, 2021), ou plus récemment la conférence sur la comparaison internationale des modes de gouvernance des politiques éducatives organisée par le Centre national d'évaluation du système scolaire (Cnesco)¹. Mais pour des raisons qui ont en partie déjà été documentées, il a été plutôt porté initialement par des historiens et des chercheurs en sciences de l'éducation, plus activement ensuite par des sociologues, mais très peu, aujourd'hui encore, par des spécialistes de science politique (Sawicki, 2012 ; Barrault-Stella et Goastellec, 2015). Dès lors, si le *policy making* est une interrogation fondatrice de l'analyse des politiques publiques en science politique, si de nombreuses publications internationales en anglais usent de ce vocable², ou analysent ce qu'on appelle parfois la *politics of education*³, si les premiers travaux anglophones sur la France ont souligné l'intérêt de se pencher sur cette question, par

1. <https://www.cnesco.fr/la-gouvernance-des-politiques-educatives/>

2. Par exemple, la base Eric du Département de l'éducation états-unien recense en juin 2023 pas moins de 7 300 articles de recherche sur le sujet, dont plus des trois quarts ont été publiés depuis 2004. Voir <https://eric.ed.gov/?q=policy+making>

3. De manière emblématique, le réseau 23 de l'Association européenne de la recherche en éducation (EERA) s'intitule « Policy Studies and Politics of Education ». On peut traduire cette expression par « Vie politique de l'éducation », renvoyant à l'analyse de la lutte politique entre différents acteurs afin de définir les politiques d'éducation souhaitables.

exemple en pointant le rôle de la centralisation du système scolaire français dans le développement de politiques de *stop-and-go* dans les années 1970 (Archer, 1979 ; Duclaud-Williams, 1983, 1988 ; Ambler, 1994), nous ne disposons pas encore en France d'une vision d'ensemble des logiques de fabrique des politiques d'éducation, contrairement à d'autres séquences clés de l'action publique comme la mise en œuvre (Lessard et Carpentier, 2015) ou l'évaluation (Pons, 2011).

Une double synthèse

Pour tenter de combler ce manque, tout en tenant compte de la richesse potentielle des travaux déjà conduits, cet ouvrage interroge les grands modèles de fabrique des politiques d'éducation depuis la Libération en France, et ponctuellement à l'étranger quand des comparaisons internationales sont disponibles. Il le fait dans une perspective de synthèse qui est double : une synthèse de la littérature disponible et une synthèse de plusieurs recherches que nous avons conduites ces dernières années.

L'ouvrage s'appuie d'abord sur une revue de littérature française et internationale sur les politiques d'éducation qui a été menée pour le Cnesco (Pons, 2022a), disponible en ligne¹, dont nous reprenons, approfondissons et actualisons les principaux éléments et qui comporte plusieurs étages. L'étage principal est composé d'un corpus de 135 articles de recherche publiés en anglais et en français entre 1985

1. <https://www.cnesco.fr/la-gouvernance-des-politiques-educatives/ressources-scientifiques/>

et 2023¹ et portant sur les politiques et les réformes mises en œuvre dans le champ de l'éducation en France. Ces articles ont été identifiés en consultant deux types de sources : des bases de données bibliographiques internationales connues pour la richesse de leur fonds (Cairn, OpenEdition, Erudit et GoogleScholar pour la recherche francophone, Eric pour la recherche anglophone) et les moteurs de recherche de grands éditeurs internationaux qui publient des revues anglophones pertinentes pour notre sujet². Nous avons conduit une analyse thématique de leur contenu à partir d'une grille distinguant trois axes de questionnement : 1) les contextes de mise en œuvre des politiques d'éducation (quelles sont leurs caractéristiques empiriques ? Quelles méthodes et quels cadres théoriques les chercheurs utilisent-ils pour en rendre compte ?) ; 2) les modalités de fabrique de ces politiques (comment sont définis les problèmes éducatifs méritant d'être pris en charge par une politique publique ? Quels acteurs interviennent et comment se coordonnent-ils ? Quel sens donnent-ils aux changements politiques envisagés ?) et 3) les rationalités au fondement du processus d'action publique (Quelle planification des réformes ? Quel paysage des producteurs de connaissance sur les politiques d'éducation ? Quelle importance de la « fast-politique »³ ?). Nous avons ensuite encodé chaque article dans une base de données distinguant ces dimensions et sous-dimensions, constitué une chronologie

1. La dernière interrogation a au lieu au 30 juin 2023.

2. Il s'agit de Sage (*European Educational Research Journal*), JSTOR (*Comparative Education Review*) et Taylor et Francis (*Comparative Education, Compare, Discourse, Journal of Education Policy, Journal of Education Policy et Globalisation, Societies and Éducation*).

3. Ce terme sera précisé plus loin.

des titres et résumés, et procédé à une lecture ciblée de leur contenu débouchant sur une prise de notes au fil de l'eau des caractéristiques fortes des modalités de fabrication des politiques d'éducation dans chaque pays¹.

Le deuxième étage est constitué du même type de corpus (mêmes sources, mêmes modalités d'interrogation et de sélection des articles) concernant deux pays européens : l'Italie (n = 47) et le Portugal (n = 42). Ces deux pays ont été choisis car ils présentent plusieurs points communs avec la France : l'importance historique d'un modèle de régulation corporatiste et bureaucratique du système éducatif (Maroy, 2006 ; Grimaldi, 2012 ; Grimaldi et Serpieri, 2013c), l'instabilité conjoncturelle des politiques d'éducation, en particulier en Italie (Berthet, 2019), la mise en œuvre progressive, selon des logiques hybrides, des principes du *new public management*, en particulier en matière d'évaluation (Alves et Canário, 2002 ; Morgado et Sousa, 2010 ; Barzanò et Grimaldi, 2013 ; Grimaldi et Serpieri, 2013b ; Damiani, 2016 ; Carvalho *et al.*, 2020) ou encore les recompositions de la gouvernance locale des établissements dans un contexte de décentralisation et de promotion de l'autonomie (Barroso, 2015 ; Batista, 2014). Mais ils présentent aussi des trajectoires de politique différenciées avec, visiblement, une influence de la construction européenne sur la politique portugaise plus forte qu'en France (Antunes, 2016), et des logiques de privatisation de l'éducation importantes en Italie, identifiées et débattues en tant que telles (Grimaldi et Serpieri, 2013a ; Serpieri *et al.*, 2015).

1. Pour plus de précisions méthodologiques, voir le rapport de recherche (Pons, 2022a, p. 94-97).

À ces deux premiers étages, s'en ajoute un troisième constitué d'autres revues de littérature internationale ciblées qui permettent d'enrichir tel ou tel point de l'analyse. La première étudie les usages de la notion de « pilotage » dans la recherche francophone sur les politiques d'éducation et est fondée sur un corpus de 61 articles scientifiques couvrant essentiellement la France, la Belgique, le Québec et la Suisse (Pons, 2021a). La deuxième analyse la façon dont les chercheurs s'inscrivent dans une approche néoinstitutionnaliste conceptualisent la mondialisation des politiques d'éducation. Effectuée avec Christian Maroy, elle s'appuie sur un corpus de 61 articles lui aussi, à la fois anglophone et francophone (Maroy et Pons, 2023). La troisième concerne les effets du Programme international de suivi des acquis des élèves (Pisa) de l'Organisation internationale de coopération et de développement économique (OCDE) sur les transformations de la gouvernance des systèmes d'éducation. Fondée sur un corpus de 87 articles anglophones, elle permet d'étudier les effets différenciés de cette enquête selon les contextes propres à chaque système, et d'en faire un indicateur de leur éventuelle internationalisation (Pons, 2017b). La dernière renvoie à notre habilitation à diriger des recherches en sociologie qui propose plusieurs états de la littérature ciblés et étudie les effets des modes de structuration du débat public sur la fabrique des politiques d'éducation (Pons, 2024).

L'ouvrage s'appuie aussi sur plusieurs recherches empiriques que nous avons conduites ces dernières années, individuellement ou collectivement, et qui nous servent à illustrer les tendances générales observées dans les revues de littérature par des exemples plus approfondis. Certaines

de ces recherches sont déjà publiées, ce qui nous amènera souvent à citer nos propres travaux, d'autres sont inédites. Nous les mobilisons elles aussi dans une perspective de synthèse au sens où l'objet de leur présentation dans cet ouvrage n'est pas de présenter l'ensemble des résultats empiriques et théoriques auxquels nous sommes parvenus mais de procéder à une analyse secondaire¹ de ces derniers en insistant sur les principaux enseignements qu'on peut en tirer en matière de fabrication des politiques d'éducation. Ces recherches sont toutes fondées sur des méthodes d'enquête qualitatives (essentiellement des entretiens individuels, des analyses documentaires et des observations). Le tableau 1 en propose une vision synoptique mais des précisions méthodologiques pourront être apportées dans les chapitres qui suivent au moment où nous les mobiliserons. Ces recherches sont également toutes fondées sur une sociologie de l'action publique. Celle-ci renvoie à un champ de recherche international dynamique – la *policy analysis* – qui s'est développé en France au croisement de la sociologie et de la science politique (Smith, 1999 ; Halpern *et al.*, 2017), et que nous développons dans le domaine de l'éducation souvent en dialogue avec d'autres perspectives d'analyse en sociologie ou en lien avec le champ de la recherche (internationale) en éducation.

1. Comme le rappelle Sophie Duchesne (2017), l'analyse secondaire de données qualitatives est un procédé ancien en sciences sociales qui peut être effectué selon des logiques très différentes. La nôtre concernant ces recherches est proche de celle de la supra-analyse définie par Janet Heaton (2004) : il s'agit ici dépasser la focale de l'analyse primaire dont les données ont été tirées pour examiner sur leur base de nouvelles questions d'ordre empirique, théorique ou méthodologique.

Tableau 1. Recherches empiriques mobilisées dans l’ouvrage

<i>Description générale</i>	<i>Objets</i>	<i>Méthodologie</i>	<i>Territoires couverts</i>	<i>Références principales</i>
Projet NewAge (2012-2015)				
Projet financé par l’ANR et le FORSC et dirigé par Christian Maroy, Xavier Pons et Agnès Van Zanten	Comparaison du pilotage par les résultats en éducation en France et au Québec	Pour la France, 81 entretiens, observations en académie, analyses documentaires (textes officiels, dépêches AEF)	National, académies de Créteil, Lyon et Versailles, 9 lycées dans ces académies	Maroy et Pons (2019)
Habilitation à diriger des recherches (2012-2017)				
HDR de sociologie dirigée par Erik Neveu soutenue en 2017 et actualisée dans un ouvrage récent	Modes de structuration du débat public en France sur Pisa, la Lolf et l’absentéisme des élèves depuis 1997	94 entretiens, corpus de documents volumineux (textes officiels, articles et dépêches de presse, comptes-rendus de débats parlementaires...)	National	Pons (2024)
Projet TeachersCareers (2017-2022)				
Projet ERC dirigé par Xavier Dumay sur la gestion des carrières enseignantes en Europe	Réformes de l’évaluation des enseignants en France depuis 1998	15 entretiens, littérature syndicale, dépêches AEF, documents officiels	National	Buisson-Fenet et Pons (2017)

	La gestion des enseignants contractuels en France	63 entretiens, observations, littérature syndicale, dépêches et articles de presse, documents officiels	National, académies de Créteil, Dijon, Lyon	Bertron et al. (2021)
	Grenelle de l'éducation en France	16 entretiens, analyses documentaires, dépêches AEF	National	-
Projet GENIE-2F (2023-...)				
Projet dirigé par Xavier Pons comparant les transformations de la gouvernance de l'enseignement fondamental en Europe et leurs effets sur les cadres intermédiaires	Les nouvelles formes de pilotage des écoles primaires en France	Recherche en cours par entretiens, observations et analyses documentaires	National, académies, circonscriptions, échantillon d'école	Pons (2023)

Adopter une telle approche sociologique de l'« action publique » requiert de porter attention à la diversité des acteurs qui participent à la fabrique des politiques d'éducation. *A priori*, la liste de ces acteurs est longue : les responsables politiques bien sûr, qu'ils soient élus et/ou représentants du pouvoir exécutif, leurs équipes d'assistants et de conseillers, leurs administrateurs, les partis et forces politiques desquels ils sont issus, les experts, évaluateurs et autres consultants, les membres des organismes de conseil et d'évaluations et de *think tanks*, les journalistes, éditorialistes, leaders d'opinion ou sondeurs, les représentants d'organisations professionnelles, de parents, d'élèves et autres groupes d'intérêt sans oublier les acteurs internationaux et supranationaux, les fondations privées, les chercheurs ou encore les collectifs de citoyens.

La liste des acteurs est longue, mais elle n'est pas infinie non plus pour deux raisons. D'abord, nous sommes très loin de disposer pour un nombre significatif de pays d'analyses détaillées, systématisées et actualisées du rôle joué par tous ces acteurs. Les recherches s'orientent alors plus spécifiquement vers certains d'entre eux. En France par exemple, la recherche sur les politiques d'éducation n'a toujours pas analysé précisément la contribution aux réformes d'acteurs pourtant essentiels comme les ministres eux-mêmes et leurs cabinets¹, les administrations supposées

1. Nous disposons bien évidemment de nombreux travaux, le plus souvent à forte dimension historique, sur les politiques des ministres successifs et leurs orientations (Lelièvre, 2008b ; Prost, 2013 ; Robert, 2015 ; Heurdier et Prost, 2017), ainsi que sur différents moments réformateurs passés analysés sur la base d'archives (Mellizo-Soto, 2000 ; Prost et Bon, 2011 ; Aebischer, 2012 ; Fontaine, 2015 ; Ferhat, 2016). En outre, plusieurs travaux ont été récemment consacrés aux liens entre les réformes éducatives et certaines forces

mettre en œuvre leurs politiques¹, ou, pour prendre des acteurs plus récents mais dont le rôle majeur est déjà pointé par la recherche depuis plusieurs années, les *think tanks* (Olmedo et Grau, 2013 ; Lubienski *et al.*, 2016 ; Savage, 2016 ; Viseu et Carvalho, 2018) ou les fondations privées (Ball, 2008 ; Olmedo et Ball, 2011 ; Tarlau et Moeller, 2020). Autre raison : tous les acteurs sont loin de pouvoir tous influencer l'orientation et le contenu des politiques d'éducation. Il est rare en France par exemple de voir un collectif de citoyens parvenir à réorienter une politique éducative nationale.

Tout l'enjeu est donc de comprendre comment tous ces acteurs se coordonnent au moment de contribuer à la fabrique des politiques d'éducation, quelles sont les interdépendances qui les lient les uns aux autres et qui font que certains acteurs peuvent être dominants ou influents quand d'autres sont dominés ou marginalisés, et quels sont les effets de ces configurations de réforme sur le sens des politiques d'éducation et les modalités possibles de leur mise en œuvre.

politiques, à gauche (Ferhat, 2016 ; Ferhat et Poucet, 2016) comme à droite (Dubois, 2019). Néanmoins, nous ne disposons toujours pas d'une analyse comparative précise des différents ministres de l'Éducation, par exemple de la V^e République, de leur trajectoire sociale et de leur vision de l'éducation, le tout en lien avec les réformes qu'ils ont impulsées, alors que ce type de travail existe depuis plusieurs années dans d'autres pays européens comme le Portugal (Tavares de Almeida *et al.*, 2005).

1. À ce jour, la sociologie des administrations scolaires reste limitée malgré des appels réguliers à son développement (Dutercq, 2000 ; Buisson-Fenet, 2008). Ainsi, le fonctionnement des administrations centrales du ministère par exemple, à de rares exceptions près (Toulemonde, 1988 ; Pons, 2010a, 2021), reste quasi inexploré à ce jour.

Trois modèles de fabrique

Sur ces bases, cet ouvrage met en évidence que la fabrique des politiques d'éducation en France a pu se faire selon trois modèles différents depuis la Libération. Les trois premiers chapitres de cet ouvrage présentent chacun d'eux.

Le premier modèle est celui de la *communauté de politiques publiques*. Cette dernière désigne depuis les premiers travaux de science politique nord-américains des années 1960 un type de réseau assez fermé, plutôt homogène et relativement stable, organisé autour d'un secteur d'action publique bien délimité et identifié comme tel, et alimenté par des acteurs qui sont unis par une politique publique commune, voire une destinée commune, et qui ont tendance à envisager les contributions externes à leur communauté comme des menaces potentielles. Comme nous le verrons, l'éducation constitue, encore aujourd'hui, un secteur d'action publique bien défini en France (Muller, 2019). Il a longtemps été gouverné, et l'est parfois encore sur certains sujets, suivant une logique corporatiste et bureaucratique selon laquelle les éléments constitutifs des politiques d'éducation sont négociés au niveau central-national entre le ministère et les organisations professionnelles concernées (syndicats notamment) et supposés être appliqués uniformément sur l'ensemble du territoire (Maroy, 2006 ; Zanten, 2008). Dans ce modèle, les membres de cette communauté (essentiellement les acteurs ministériels, les syndicats, les associations de parents d'élèves et une constellation d'associations spécialisées) jouent un rôle majeur dans la définition des problèmes éducatifs qui méritent l'intervention des gouvernants. Les politiques d'éducation

TABLE

INTRODUCTION	7
Un objet sous-étudié ?.....	8
Une double synthèse	11
Trois modèles de fabrique.....	20
CHAPITRE 1 – LE MODÈLE DE LA COMMUNAUTÉ DE POLITIQUE PUBLIQUE.....	27
Propriétés du modèle	28
Une fabrique sous contrôle	38
Un modèle toujours d’actualité : l’exemple de l’évaluation des enseignants	46
Conclusion. Un déjà-là avec lequel il faut composer.....	50
CHAPITRE 2 – LE MODÈLE DE LA DÉCOMMUNAUTARISATION	53
Propriétés du modèle	54
Une fabrique plus contingente	80
Une fabrique néolibérale ?.....	93
Conclusion. S’accommoder de la complexification	100
CHAPITRE 3 – LE MODÈLE DU PUZZLE ACCÉLÉRÉ	103
Propriétés du modèle	105
Les premières indications d’une fast-politique à la française	117
Vers un puzzle accéléré dans l’enseignement primaire ?.....	122
Conclusion. Vers une fabrique décontextualisée ?.....	130

CHAPITRE 4 – LA SÉDIMENTATION DES MODÈLES	135
Définition et illustration	136
Des sédiments de chaque modèle dans toute politique	140
Les effets de la sédimentation sur la fabrique réelle :	
l'exemple du pilotage par les résultats	145
Conclusion. De nouvelles (in)intelligibilités ?	155
CHAPITRE 5 – UNE FABRIQUE FRANÇAISE SPÉCIFIQUE ?	157
Une sédimentation des modèles répandue en Europe	158
Des points communs aux spécificités	166
Conclusion. La rémanence comme spécificité ultime ?	174
CONCLUSION – FABRIQUE ET MISE EN ŒUVRE	175
Les choix de fabrique sont des choix de mise en œuvre	176
Pas de correspondance automatique entre modèle	
de fabrique et logique de mise en œuvre	180
Le rôle de cadrage du modèle de fabrique dominant	183
BIBLIOGRAPHIE	189