REVUE FRANÇAISE DE PÉDAGOGIE

Revue française de pédagogie
Recherches en éducation

164 | juillet-septembre 2008
Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales

Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance ?

Christian Maroy et Catherine Mangez

OpenEdition Journals

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/rfp/2136
DOI : 10.4000/rfp.2136
ISSN : 2105-2913

Éditeur
ENS Éditions

Édition imprimée
Date de publication : 1 juillet 2008
Pagination : 87-90
ISBN : 978-2-7342-1136-5
ISSN : 0556-7807

Référence électronique
Christian Maroy et Catherine Mangez, « Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance ? », *Revue française de pédagogie* [En ligne], 164 | juillet-septembre 2008, mis en ligne le 01 juillet 2012, consulté le 10 décembre 2020. URL : http://journals.openedition.org/rfp/2136 ; DOI : https://doi.org/10.4000/rfp.2136

© tous droits réservés

Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance ?

Christian Maroy et Catherine Mangez

La promotion des enquêtes à grande échelle ne peut être dissociée du contexte d'évolution des rapports entre connaissance et politique. Outre l'incidence que ces études internationales comparées ont au niveau de la globalisation des politiques éducatives, que nous ne traiterons pas ici, il nous semble important de relever que la diffusion de ces enquêtes participe d'un mouvement plus large visant une forme de rationalisation de l'action publique en matière d'éducation. Elles se développent en effet parallèlement à la montée d'un souci explicite de développement d'une *evidence-based policy* qui se propose de fournir aux acteurs politiques les bases de connaissance « fondées » et « robustes » qui leur permettent de faire des choix de politique éducative, en toute connaissance de cause, à l'instar de ce qui a été promu dans le domaine de la médecine (Lessard, 2007 ; INRP, 2006). On devrait ainsi, selon les promoteurs de ce discours, sortir d'une forme d'âge de pierre des politiques éducatives où, trop souvent, ces dernières résultaient de théories pédagogiques fumeuses, réduites au rang de modes, pour faire place à une sorte de cercle vertueux entre une recherche en éducation de meilleure qualité et des décisions mieux fondées dans les connaissances empiriques, des résultats tangibles, et la mise en évidence de relations de causalité éprouvées.

Il y a donc visée de rationalisation de l'action publique, au sens où le politique devrait, sinon écarter toute forme de référence aux valeurs et aux finalités normatives (elles ne sont pas récusées en principe s'agissant de fixer les fins des politiques éducatives), mais où, au moins dans le domaine des moyens, de « la gouvernance », du « pilotage » ou de la « régulation des systèmes », on puisse se baser sur les « faits » et sur une conduite quasi technique des systèmes.

Une telle perspective est proche de celle des promoteurs du programme PISA. À leurs yeux en effet, l'écho politique et médiatique de l'enquête de 2000 est fort positif car, dorénavant, des décideurs du monde entier, de plus en plus nombreux, se servent des résultats de l'enquête afin de « comparer le niveau de compétence de leurs élèves », de se « fixer des objectifs d'amélioration », « d'interroger les points forts et les points faibles » de leurs systèmes (OCDE, 2005, p. 6). Mais au-delà de la simple « mesure » et de la comparaison de l'efficacité ou de l'équité relative des différents systèmes, qui ont déjà le grand mérite d'encourager les « décideurs » à « relever les défis » d'égaler les meilleurs systèmes, il s'agit aussi d'aller plus loin et d'encourager les travaux scientifiques (universitaires ou para-universitaires) qui exploitent les résultats des bases de données PISA, afin de dégager les conditions institutionnelles de régulation du système (degré de centralisation/décentralisation, type d'autonomie des écoles, type d'*accountability*), les conditions de formation et de mobilisation des personnels (d'enseignement ou de direction), ou encore les méthodes pédagogiques susceptibles

d'encourager une amélioration des performances éducatives des élèves et, ainsi, de renforcer le capital humain d'un pays. En effet, par exemple, le chef de la division « indicateurs et analyses » de la direction de l'Éducation de l'OCDE salue dans un avant-propos, une des dernières productions du consultant Mac Kinsey (1). L'intérêt de cette publication est à ses yeux d'aller au-delà de la « mesure des résultats », « pour comprendre par quels moyens les politiques nationales et les initiatives de terrain peuvent aider les élèves à mieux apprendre, les enseignants à mieux enseigner, et les écoles à agir plus efficacement » (p. 6). Ce rapport identifie en effet les « points communs entre les systèmes scolaires les plus performants et ceux qui suivent une trajectoire d'amélioration rapide » et de ce fait, « donne aux décideurs publics des clés pour décoder les caractéristiques des systèmes éducatifs les plus performants et éventuellement en reproduire certaines » (*ibid.*).

En bref, les enquêtes à grande échelle comme la promotion de l'*evidence-based policy* ou encore le développement déjà ancien de la *School Effectiveness Research*, participent d'un souci de fournir aux décideurs politiques des bases de connaissances rationnelles, susceptibles de mieux évaluer les effets des politiques passées mais aussi de les orienter plus rationnellement sinon au niveau des fins du moins au niveau des moyens. Bref, ils se présentent comme des moyens de rationalisation de l'action publique en matière d'éducation.

Notre propos ne sera pas de discuter de façon critique du bien-fondé d'une telle option (voir à ce sujet, Lessard, 2007), ni d'en clarifier les conditions épistémologiques et politiques de réalisation. Plus prosaïquement, nous nous interrogerons sur les effets effectifs de la diffusion des résultats PISA : tendent-ils à promouvoir une telle rationalisation de l'action publique ou au contraire, ou simultanément, ne peut-on arguer qu'ils changent les stratégies politiques des décideurs et groupes d'intérêt en matière de politique éducative, en ce sens que ces derniers se saisissent des connaissances – celles issues des enquêtes comparatives à grande échelle en particulier – pour promouvoir leurs priorités politiques et normatives. Loin donc de « techniciser » les décisions politiques, on serait dès lors confronté à une forme de politisation des connaissances, voire de la recherche en éducation. Notre propos sera fondé sur des observations d'un cas particulier et limité (la Belgique francophone), qui nous serviront de point de départ pour la formulation d'hypothèses à une échelle plus large.

Diffusion des résultats PISA et politique éducative en Communauté française

Bien que la diffusion des résultats PISA 2000 ait été un choc et un moment important de la politique éducative en Communauté française de Belgique, l'enquête n'a pas révélé aux principaux acteurs socio-politiques des constats dont ils n'avaient pas connaissance (2). D'autres enquêtes internationales antérieures et de nombreuses recherches nationales avaient déjà mis en avant les problèmes d'efficacité et de ségrégation auxquels est confronté le système éducatif. La Belgique francophone a en effet – et PISA l'a confirmé – un des systèmes scolaires parmi les plus inéquitables, les plus ségrégués, sans être particulièrement efficace, à la différence du système scolaire en Communauté flamande. Cependant, la médiatisation qui a été faite autour des résultats de PISA 2000 a été un moment important dans l'histoire de la politique éducative car elle a appelé des réponses politiques rapides et elle a socialisé très largement dans l'opinion publique une définition des problèmes de l'enseignement en termes d'inégalité et d'inefficacité. Et de fait, dans la foulée de l'important décret « missions » voté en 1997, un grand nombre de décrets ont été votés après 2000, concernant le pilotage, l'évaluation externe, l'inspection, les services de conseil pédagogique, les directions d'école par exemple. Tous ces décrets, comme « le Contrat pour l'école », proposé en 2006 par la ministre de l'Éducation Arena, se justifient désormais en référence à un objectif d'amélioration de l'équité et de l'efficacité du système, et font explicitement référence aux résultats de PISA.

Politisation de l'usage des connaissances plutôt que rationalisation de l'action publique en éducation

On peut cependant douter qu'un tel usage de PISA pour légitimer la politique éducative, évacue l'incertitude sur les moyens et les voies à suivre pour améliorer le système. Tout au contraire, plutôt qu'à une hypothétique construction d'un consensus « rationnel » sur les mesures à prendre pour améliorer le système, on constate au contraire que les principaux acteurs socio-politiques se saisissent désormais des résultats de PISA pour tâcher de convaincre du bien-fondé de leurs priorités en matière de politique éducative. Mieux, certains d'entre eux tendent à « s'équiper » pour exploiter les bases de données PISA et proposer leurs propres analyses, parées des atours de la scientificité. Plutôt que de rationaliser l'action

publique, on assiste donc à une forme de politisation des connaissances, non seulement de leurs usages par le politique (chose qui n'est pas nouvelle), mais parfois aussi de leur production. En d'autres termes, les acteurs socio-politiques développent de nouvelles stratégies argumentaires qui utilisent les données PISA pour appuyer leur discours et argumenter en faveur de leurs propres orientations normatives qui, la plupart du temps, préexistent à PISA.

Pour illustrer cette hypothèse, nous avons analysé les discours de cinq acteurs socio-politiques suite à la diffusion des résultats PISA 2006 (3). Dans ses déclarations, chaque acteur utilise les résultats de PISA – et certains produisent de nouvelles analyses à partir de la base de données originelle –, pour argumenter en faveur des solutions prioritaires préconisées pour résoudre les problèmes de l'école en Communauté française. Sur la définition de ce problème, les acteurs s'accordent et les résultats PISA n'apprennent rien de nouveau : le système d'enseignement est inefficace et inégalitaire. Mais tandis que les uns prônent comme solution l'augmentation de l'autonomie des établissements et des enseignants (un parlementaire libéral, particulièrement « médiatique »), d'autres revendiquent au contraire la poursuite du projet « Contrat pour l'école » (ministre de l'Enseignement obligatoire) qui tend, lui, à harmoniser les enseignements des différents réseaux et à réduire l'autonomie des acteurs. Pour certains, il faut d'abord résoudre les problèmes de ségrégation inter-établissements pour améliorer l'efficacité du système (Syndicat socialiste de l'enseignement, mouvement pédagogique APED), pour les autres, il faut s'atteler à améliorer l'efficacité et cela contribuera à résoudre les problèmes d'inégalité (Réseau d'enseignement catholique). Or, les orientations normatives et les solutions préconisées, présentes dans les communiqués de presse de 2008, étaient pour la plupart déjà défendues précédemment, parfois bien avant la diffusion des premiers résultats PISA en 2001.

En définitive, la neutralisation des points de vue normatifs et politiques dans la recherche des « solutions efficaces » qui s'imposeraient par la vertu des connaissances apportées par les enquêtes internationales ne se produit pas ; on assiste plutôt à leur transfiguration dans des termes et une rhétorique qui empruntent au vocabulaire et aux procédés de démonstration « scientifiques ».

Transformation du format de connaissance dominant dans le champ politique

Si donc la rationalisation de l'action publique risque de rester un mythe, le développement des enquêtes à grande échelle et plus largement la montée d'une expertise économique et sociologique en matière de politique éducative, ont des effets en retour sur les formats de connaissance « scientifique » qui paraissent légitimes, non seulement au cœur du débat politique mais aussi dans le champ des sciences sociales de l'éducation.

Ne peut-on en effet craindre que les enquêtes à large échelle, par-delà les intentions de leurs promoteurs sans doute, n'aboutissent *de facto* à minoriser les procédés de démonstration qualitatifs et locaux pour imposer un procédé de démonstration dominant basé sur des études comparatives de types quantitatives et statistiques, réalisées à large échelle ? Ce procédé de démonstration, s'il n'est pas le seul reconnu dans le champ scientifique, ne tend-il pas à devenir hégémonique dans le champ politique ? Cela pourrait avoir des effets au niveau du champ de la production de connaissances où les études locales et qualitatives trouvent moins d'échos et sont donc moins produites. Elles risquent aussi d'être moins demandées et moins financées car elles ne possèdent pas la même aura de véracité que les études quantitatives à large échelle.

Si cette hégémonie épistémologique et méthodologique des enquêtes à grande échelle se développait plus avant, sous les effets de la commande politique notamment, elle mériterait d'être discutée davantage sur le plan scientifique. Pour ne prendre qu'un exemple, celui des effets du quasi marché scolaire sur l'efficacité et l'équité des systèmes, on trouve de larges controverses, non seulement entre des études « macro-institutionnelles et statistiques (4) », mais aussi entre ces dernières et des études plus locales basées sur l'observation synchronique ou diachronique d'un « espace local de compétition scolaire » (Maroy, 2006). Le primat épistémologique et méthodologique de la « grande échelle » n'est pas indiscutable et il nous semble, quant à nous, qu'il faudrait au contraire plaider pour un pluralisme et un croisement méthodique des approches locales et des approches comparatives, « macro-institutionnelles et statistiques ».

Christian Maroy et Catherine Mangez
Girsef, université de Louvain

NOTES

(1) Mac Kinsey, « Les clés du succès des systèmes scolaires les plus performants », septembre 2007 ; il s'agit d'une étude basée sur une analyse secondaire des enquêtes PISA et sur des entretiens qualitatifs auprès de divers experts de systèmes éducatifs « performants ».

(2) Des entretiens en cours dans le cadre de la recherche européenne Know & Pol avec les acteurs socio-politiques du champ de l'éducation en Communauté française et la lecture d'articles de ces mêmes acteurs valident cette hypothèse. Know & Pol est une recherche intégrée financée par l'UE dans le cadre du 6e programme cadre de recherche (contrat n° 028848-2), disponible sur le site : <www.knowandpol.eu> (consulté le 12 janvier 2009).

(3) Ces acteurs sont Marie Arena, alors ministre de l'Enseignement obligatoire, Alain Destexhe, parlementaire libéral, Michel Vrancken et Jean-Pierre Van Roye, syndicalistes socialistes, Jean-Pierre Degives, membre de la fédération du réseau libre confessionnel (SeGEC) et Nico Hirtt, membre du mouvement socio-pédagogique APED (Appel pour une école démocratique).

(4) Ainsi, nombre d'études portant sur les arrangements institutionnels favorisant l'efficacité ou l'équité des systèmes sont essentiellement basées sur des méthodologies quantitatives croisant, d'une part, des résultats d'enquêtes internationales à grande échelle sur les performances scolaires (PISA, TIMMS, PIRLS) et d'autre part, des informations sur les arrangements institutionnels prévalant dans un contexte sociétal ou régional donné. Les analyses sont le plus souvent fondées sur le test de divers modèles de régression multi variées (Mons 2007 ; Wossmann 2007 ; et aussi plusieurs articles dans ce numéro) ou des corrélations entre des indices de ségrégation et divers arrangements institutionnels (Jenkins *et al*. 2008).

BIBLIOGRAPHIE

ARENA MARIE (2008). « Résultats de l'étude PISA ». Communiqué de presse, 1-2. Document disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.contrateducation.be/bddcstrateg/documents/fichiers/pisa.pdf> (consulté le 19 janvier 2009).

DEGIVES J.-P. (2008). « Et si c'était quand même une question d'efficacité ? ». *Entrées Libres*, n° 25, p. 16-17.

DESTEXHE A. (2008). « Un sujet tabou : l'enseignement libre, meilleur que l'officiel selon PISA ». Communiqué de presse, 1-12.

HIRTT N. (2008). « Pourquoi les performances PISA des élèves francophones et flamands sont-elles si différentes ?». *APED*, p. 1-27.

REY O. (2006). « Qu'est-ce qu'une bonne recherche en éducation ? ». *Lettre d'information de la VST* [Veille scientifique et technologique], n° 25. Document disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.inrp.fr/vst/LettreVST/mai2006.htm> (consulté le 19 janvier 2009).

JENKINS-STEPHEN P., MICKLEWRIGHT J. & SCHNEPF SYLKE V. (2008). « Social segregation in secondary schools: how does England compare with other countries? ». *Oxford Review of Education*, n° 34 (1), p. 21-37.

LESSARD C. (2007). « Les usages politiques de la recherche en éducation ». In DUPRIEZ V. & CHAPELLE G. (dir.). *Enseigner*. Paris : PUF (Apprendre) p. 69-79.

MAROY C. (2006). « Quand les parents choisissent l'école ? ». In CHAPELLE G. & MEURET D. *Améliorer l'école*. Paris : PUF.

MONS N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?* Paris : PUF.

OCDE (2005). *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : premiers résultats de PISA 2003*. Paris : OCDE.

VAN ROY J.-P. & VRANCKEN M. (2008). « Comment faire tout ce qu'il ne faut pas faire… ». *Tribune*, mars 2008, p. 17-24.

WOSSMANN L. (2007). « International Evidence on School, Competition, Autonomy and Accountability ». *Peabody Journal of Education*, 82 (2-3), p. 473-497.