



L'Etat et l'éducation « nationale » au défi de la mondialisation,
23-24 juin 2022

Gouvernance et fabrication des politiques d'éducation en France

Entre dénationalisation et territorialisation de l'Etat

Xavier Pons (Upec, Lirtes, OSC-Sciences Po)

Logique de présentation

- Education = **enseignement scolaire** (primaire et secondaire)
- Pas expert ni évaluateur, ni détenteur d'une science de gouvernement (Ihl, Kaluzynski & Pollet, 2003)
- **Sociologie de l'action publique** (Lascoumes & Le Galès, 2007)
- « **Fabrication** » ? Un processus de fabrique permanent associant différents acteurs et organisations à la rationalité limitée souvent selon une logique de bricolage
- **Gouvernance** comme « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » (Le Galès, 2014, p. 301)
- MAIS aujourd'hui, focalisation sur les **politiques d'éducation de l'Etat** (Education nationale)
- **Démonstration en trois temps**
 - La prégnance du modèle de la communauté de politique publique
 - La territorialisation comme décommunautarisation (incomplète)
 - Trois stratégies de gouvernement face à cette complexification de la fabrique des politiques d'éducation
- Des exemples pris dans mes travaux + une **synthèse des travaux disponibles, francophones et anglophones** effectuée pour le CNESCO (Pons, 2021)



Un héritage fort : « l'école » comme communauté de politique publique

► Caractéristiques

- Un type de réseau stable et plutôt fermé
- Un secteur d'action publique bien défini
- Une régulation bureaucratique et professionnelle
- Des acteurs externes qui doivent s'adapter. Ex : les journalistes spécialisés
- Internalisation et instrumentalisation des pressions externes. Ex : EPP

« L'éducation est un sujet difficile à traiter [pour les journalistes] car le ministère [de l'éducation français] est soit sibyllin, soit il s'adresse aux initiés. [...] Même les chercheurs ne disent pas tout. Il y a un effet milieu de personnes habituées à communiquer dans des congrès » (Entretien avec une journaliste d'un mensuel)

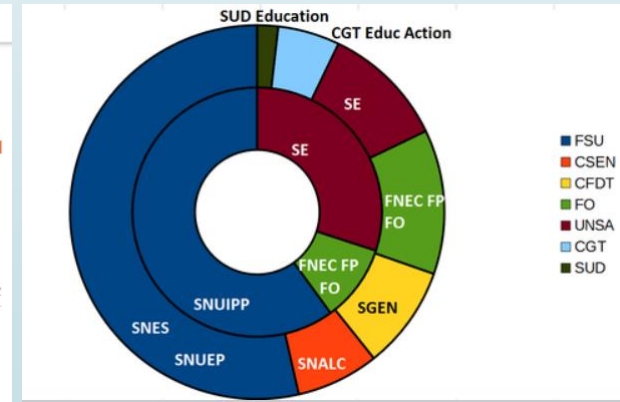
Ministère Système éducatif Enseignements Vie scolaire Métiers et ressources humaines Bulletin officiel Accès rapide

LISTE DES SIGLES

Rechercher un sigle

A B C D E F G H I J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z

A	
A2RNE	accessibilité et adaptabilité des ressources numériques pour l'École
AA	Arts appliqués
AAC	Attaché d'administration centrale (remplacé par AAENES)
AAE	Attachés d'administration de l'État
AAENES	Attachés d'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur
AAHC	Attaché d'administration hors classe
AASU	Attaché d'administration scolaire et universitaire (remplacé par AAENES)
ACER	Australian Council for Educational Research



► Conséquences sur la fabrique des politiques d'éducation

- Une définition des problèmes éducatifs contrôlée par les membres de la communauté
- Stop-and-go
- Prédominance des politiques institutionnelles. Ex : le modèle de la décentralisation fonctionnelle !

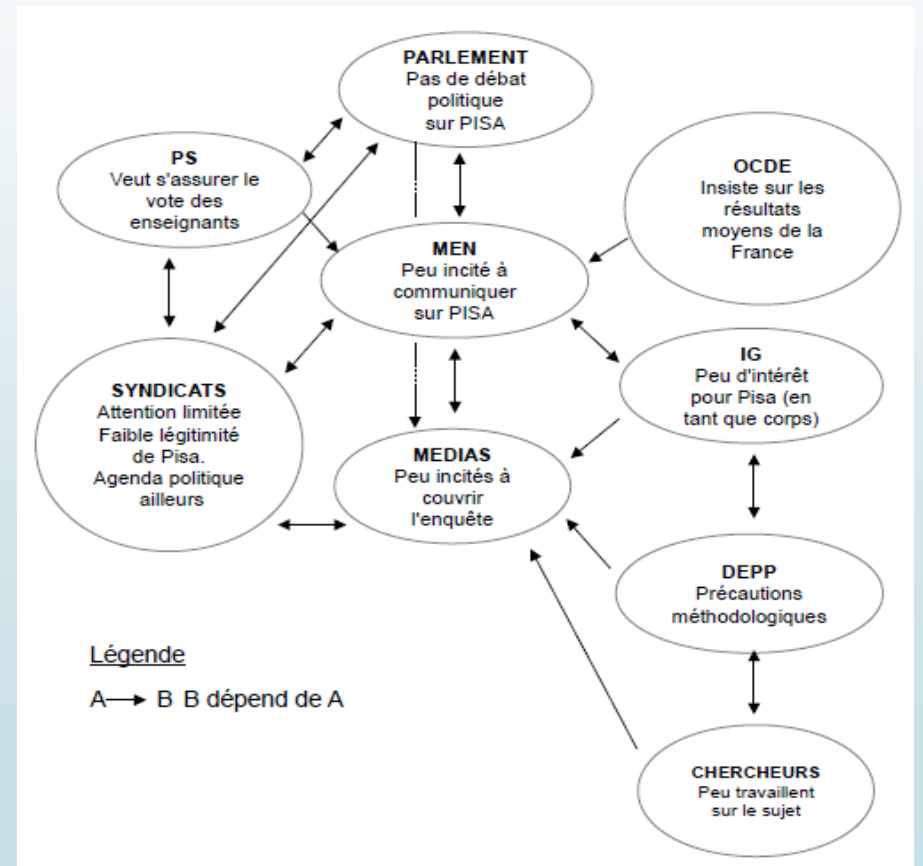
► Un modèle répandu en Europe

- Des **spécificités françaises** : valeurs républicaines, modèle politique, Etat enseignant

- Un modèle **toujours d'actualité**. Ex : PPCR

“La violence à l'école n'est pas la violence de l'école”, François Bayrou, Assemblée nationale, 6 février 1996

Pisa entre 2001 et 2004 : une affaire d'initiés

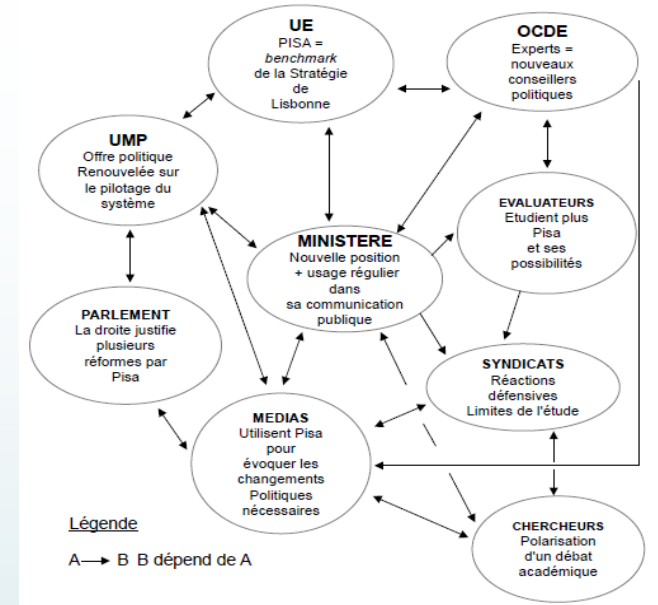


Source : Pons (2017)

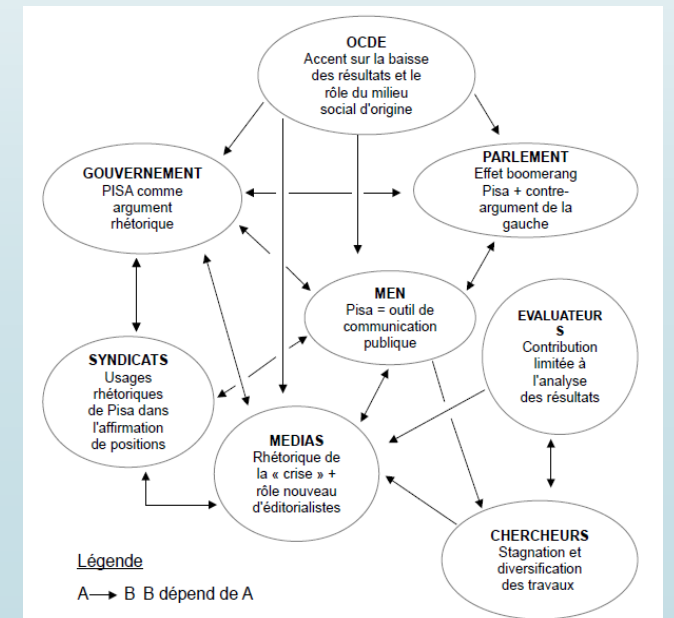
Vers un contre-modèle : la décommunautarisation

- Déconstruction progressive du modèle précédent depuis les années 1970 : le « **système dé-** »
 - Désectorisation. Ex : médias
 - Dénationalisation (par le haut et par le bas)
 - Désétatisation (NPM, privatisations et marchés officiels)
 - Dérégulation bureaucratique (nouveaux experts, nouveaux outils, algorithmes)
- Point commun : **politisation des enjeux d'éducation**, pour le pire et pour le meilleur...
- Problème : **les modèles se sédimentent** plus qu'ils ne se succèdent
 - Ex 1. Pisa (cf. schémas)
 - Ex 2. Les recherches sur la décentralisation éducative

Un palmarès politisé (2005-2010)



Un outil de communication banalisé (2010-)





Conséquences sur la fabrication des politiques d'éducation

► D'un côté, des réorientations claires

- Néolibéralisation régulière et multiforme
- Nouvelles problématiques éducatives
- Individualisation des politiques
- Des politiques plus substantielles ?

► Mais de l'autre, des sources de complexification

- Instabilité conjoncturelle et multiplication des dispositifs
- Sédimentation des modes de gouvernance
- Opacification de la régulation du système éducatif (ex : Affelnet)

► D'où des stratégies de gouvernement variables

Stratégie 1. Piloter par les résultats

► L'importance des trajectoires longues de réforme

► Un pilotage toujours contesté

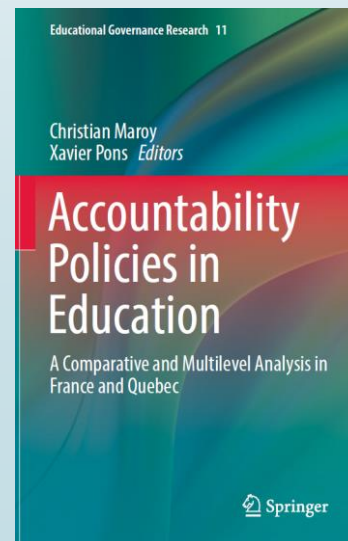
- Deux coalitions de cause nationales opposées (Pons, 2014)
- Des discours contrastés et mesurés en académie (Demailly, 2001, 2003 ; Maroy & Pons, 2019)

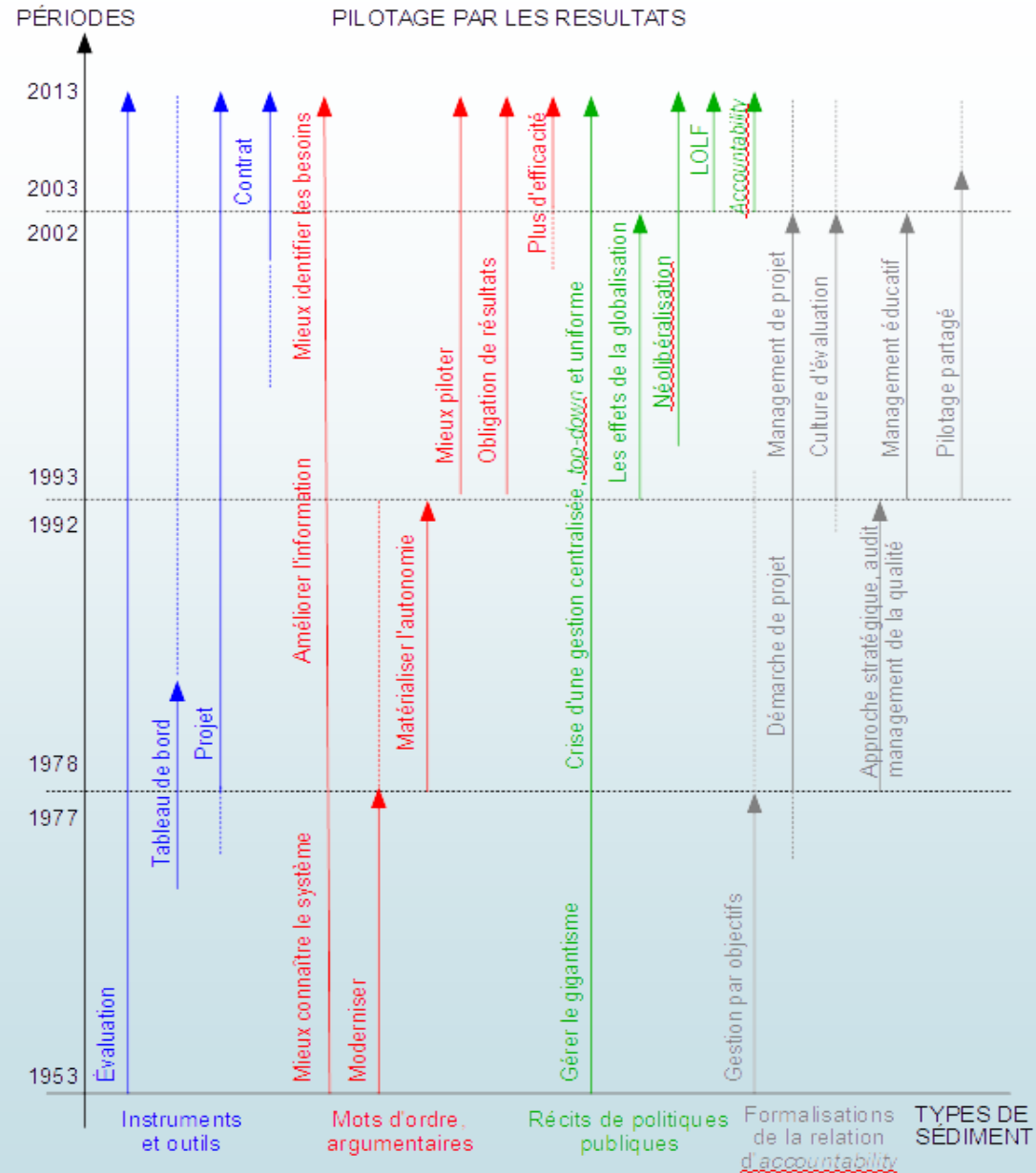
► Contestation intériorisée par les responsables politiques → trois stratégies de gouvernement

- Faible codification et institutionnalisation du flou
- Faible couplage entre les différents instruments
- Légitimer les réformes en mobilisant les parents et l'opinion

► Une trajectoire de politique particulière

- Discrétion et incrémentalisme
- Succession d'épisodes critiques et de périodes de stabilisation
- Rationalisation *a posteriori* importante par des élites administratives





Légende

Flèches pleines : sédiments emblématiques de la période

Pointillés : sédiments évoqués mais de manière plus secondaire

► L'importance des médiations

► Au niveau des **académies**

Logiques de médiation (d'après Malen, 2006)				
	<i>Dilution</i>	<i>Appropriation</i>	<i>Annulation</i>	<i>Amplification</i>
France	Créteil	Lyon	-	Versailles
Québec	-	CS 1 et CS3	-	CS 2 et CS 4

► Au niveau des **établissements**

Variables explicatives	Types d'ordres locaux		
	Conflit politisé	Cohabitation	Collaboration
Instrumentation de l'« accountability »	Faible et peu légitime	Ambivalente et sélective	Importante et régulière
Trajectoire de l'établissement	Un établissement difficile à normaliser	Un établissement en recherche de meilleurs résultats	Un établissement désireux de maintenir une situation favorable
Système de relations professionnelles	Opposition régulière entre la direction et des enseignants	Attachement à une division classique du travail éducatif	Reconnaissance d'un rôle pédagogique important du chef d'établissement



Source : Buisson-Fenet & Pons (2019)

Stratégie 2. Piloter à distance ?

Source : Bertron et al., 2021

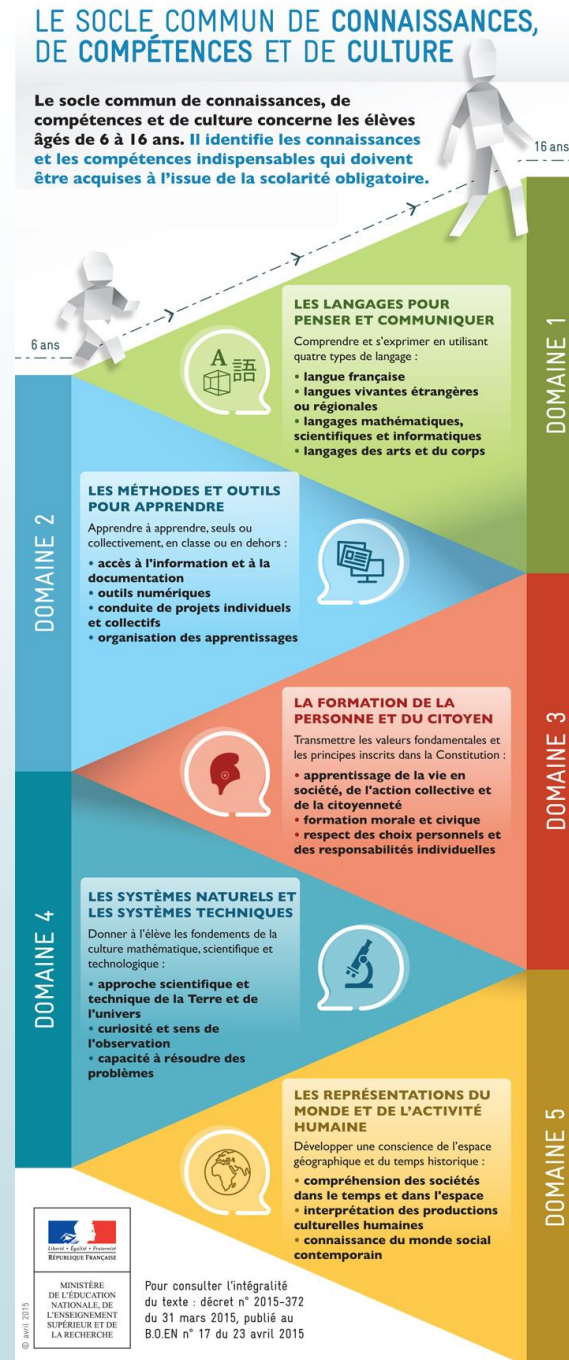
- ➔ Un gouvernement à distance des territoires de plus en plus répandu : le rôle des **appels d'offre** et des **labels** (Epstein, 2020)
- ➔ Une expérience des « **cités éducatives** » décisive ?
- ➔ Mais, en éducation, des autorités déconcentrées avec de plus en plus de pouvoirs
- ➔ Des **configurations contrastées en académies** et aux effets structurants

Tableau 1. Morphologies académiques et types de pénurie

Académies	Morphologies			Types de pénurie
	Morphologie démographique	Morphologie politique	Morphologie territoriale	
Créteil	Académie de masse, pas attractive, instabilité des personnels, recours massif aux contractuels	Forte présence syndicale, politique d'attractivité, historicité du problème des contractuels	Zones à risque d'échec scolaire évitées, problématiques rurales en Seine-et-Marne	Générale et localisée
Dijon	Petite académie, fort taux d'encadrement, faible recours aux contractuels	Faible mobilisation syndicale, pas de politique spécifique, pas de « problème contractuel »	Zones rurales peu attractives, importance des axes de transport	Localisée Sous contrôle
Lyon	Académie de premier rang, attractive, personnels stables, recours contrôlé aux contractuels	Présence syndicale assez forte (notamment en éducation prioritaire), politique d'attractivité, vigilance à l'égard des contractuels	Zones à risque d'échec scolaire assez attractives, une zone enclavée évitée	Localisée Ciblée Sous contrôle

Stratégie 3. La « fast-politique »

- Une notion pensée ailleurs
- Un mode de fabrique déjà à l'œuvre dans plusieurs pays comparables
- Les marqueurs de la fast-politique
 - Un gouvernement de l'éducation accéléré
 - La mise en avant dans le débat public de mesures ou de solutions politiques génériques
 - Le rôle clé de réseaux d'acteurs mondialisés
 - La focalisation sur trois types de réforme (curriculum, carrières enseignantes, management)
 - Une moindre qualité (métaphore du fast-food)
- Des premiers signes en France
 - La réforme du bac pro en trois ans
 - Des commentaires d'observateurs avisés
 - L'exemple central de la conception des programmes
 - L'enseignement primaire à Marseille: un exemple d'actualité ?
- Conséquences possibles : privatisation accrue, réformes décontextualisées, perte de sens potentielle



En guise de conclusion : ne pas oublier les stratégies de simplification abusive...

Schéma 1. Configuration d'une politisation des discours sur l'absentéisme.

