

Connaissances et politiques d'éducation : quelles interactions ?

Agnès van Zanten

L'interaction entre savoirs et politiques ne date pas d'aujourd'hui. Comme l'ont bien mis en évidence des travaux de science politique s'inspirant des analyses de Michel Foucault sur les dispositifs et les techniques de gouvernement, dès le XVIII^e siècle l'activité politique moderne s'appuie sur la mobilisation de savoirs scientifiques et professionnels (Ihl, Kaluszynski & Pollet, 2003). La rationalisation croissante de l'activité des instances politico-administratives (Weber, 1971) d'une part, et l'émergence de formes diverses de militantisme scientifique d'autre part, donnent dès cette période naissance à des « sciences de gouvernement » qui transforment simultanément la conception de la science et l'exercice du pouvoir (Kaluszynski & Payre, 2013). La « raison statistique », dont Alain Desrosières (1993) a retracé l'histoire et les tâtonnements, occupe une place centrale parmi ces sciences. Mais avec l'extension des domaines d'action de l'État, la professionnalisation de ses agents et l'émergence d'espaces nouveaux de circulation des savoirs au cœur des administrations, de nombreux autres savoirs hybrides ont vu le jour depuis (Clairat, 2013).

Le champ de l'éducation a été pleinement concerné par ce mouvement. Occupant une place centrale au sein de l'appareil étatique en raison de son rôle dans la diffusion de connaissances favorisant le progrès et de valeurs garantes de la cohésion nationale, ainsi que de son emprise sur de vastes secteurs de la société, il est même un de ceux dans lesquels on observe le plus précocement des réformes visant à rationaliser

le recrutement et le travail des agents et à contrôler leur activité (Bongrand, 2012). L'observation de la production actuelle des connaissances par les entités traditionnellement en charge du travail de collecte et de traitement des statistiques et de l'inspection des enseignants montre néanmoins que celles-ci, malgré l'extension de leurs missions en matière d'évaluation, n'ont incorporé que modérément des savoirs issus de la recherche, les méthodes de travail évoluant peu dans le temps, de même que les cadres globaux de problématisation et d'interprétation (Pons, 2010). Ce phénomène s'explique par l'isolement relatif des groupes professionnels en charge de ces activités. Se livrant à des formes de concurrence internes à l'espace politico-administratif, ces groupes participent peu en revanche à des *forums* ou à des projets réunissant aussi des chercheurs. Il s'explique aussi par le contrôle étroit qu'exercent les responsables politiques sur des opérations de connaissance perçues moins comme une aide à la décision que comme une menace pour l'image de l'action étatique.

La frilosité actuelle des responsables étatiques s'explique à son tour par l'érosion progressive depuis les années 1980 des trois piliers du modèle traditionnel de gouvernement, à savoir la cogestion avec les syndicats, l'organisation bureaucratique et le charisme des dirigeants. Si les organisations syndicales jouent toujours un rôle important dans la négociation des réformes, leur légitimité a été affaiblie par l'arrivée de nouvelles générations de professeurs plus

sceptiques à leur égard et par les critiques d'immobilisme et de corporatisme dont elles font l'objet de la part d'une part croissante de hauts fonctionnaires, voire de certains chercheurs (Dubet & Duru-Bellat, 2000). La déconcentration et la décentralisation, de même que la « révolution managériale » avec sa cohorte de nouveaux instruments fondés sur l'incitation, le conventionnement, l'apprentissage mutuel, la concurrence ou le partenariat (Lascombes & Le Galès, 2004) bousculent aussi depuis les années 1980 la régulation bureaucratique. Le mythe de la puissance des dirigeants est à son tour victime de l'emprise de l'action étatique sur la société. Cette emprise donne lieu en effet à une multiplication, voire à un empilement des politiques, qui participe à leur désacralisation et à leur banalisation, en même temps que leur forte médiatisation contribue aussi à mettre en évidence leurs limites et leurs effets pervers sur le terrain. Ces évolutions ne sont cependant pas suffisamment importantes pour qu'il soit possible d'évoquer un changement de paradigme politique. Des traits caractéristiques du modèle traditionnel de gouvernement coexistent plutôt avec d'autres propres à un nouveau modèle de régulation « postbureaucratique » (Maroy, 2008), comme la participation d'acteurs extérieurs au champ de l'action éducative, voire de l'action étatique, à l'action publique ou la montée en puissance des logiques de marché et de reddition de comptes donnant lieu à un régime politique hybride (van Zanten, 2008).

Des évolutions sont également perceptibles concernant les savoirs de gouvernement. Une des plus significatives concerne l'accroissement du nombre de producteurs de connaissances en matière d'éducation à l'extérieur du périmètre habituel de l'Éducation nationale. Cet accroissement est lié à la subordination croissante de l'action éducative aux besoins de l'économie en termes notamment d'articulation entre la formation et l'emploi. Dès les années 1970, le Commissariat général du Plan produit des analyses et des prospections statistiques destinées à favoriser cette articulation, une activité aujourd'hui largement déléguée à différents services étatiques, mais aussi territoriaux agissant à l'échelle régionale. L'extension du nombre de producteurs est également liée à la recherche d'une plus grande efficacité et efficacité des administrations et de l'action éducative. C'est cette logique qui explique par exemple l'intérêt croissant de la Cour des comptes depuis les années 1980 pour différents aspects de la gestion du système éducatif. Il est également dû à l'émergence de nouveaux espaces hybrides à l'intérieur du système politique (des comités, des agences, des commissions) ou à l'extérieur mais en prise directe avec celui-ci (divers

think tanks proches des partis politiques notamment) construisant et diffusant des savoirs en vue d'influer sur les décisions. Au niveau local également, la déconcentration, la décentralisation et la territorialisation des politiques favorisent la multiplication d'opérations de recueil, de traitement et de mise en forme de connaissances utiles pour l'action, non seulement par les fonctionnaires étatiques ou territoriaux mais par une pluralité d'acteurs. Ce à quoi s'ajoute le rôle de plus en plus important des diverses agences internationales et supranationales (Organisation de coopération et de développement économiques, Banque mondiale, Fonds monétaire international, Commission européenne) dans la production, la circulation et la promotion d'idées, de résultats d'enquêtes et de solutions informées par des connaissances (van Zanten, 2006).

De là à conclure qu'on assisterait à une rationalisation cognitive croissante de l'action publique éducative, il n'y a qu'un pas... à ne pas franchir. En effet, du côté de la production des connaissances, deux problèmes de nature opposée subsistent. Le premier concerne la distance qui sépare la construction des savoirs dans une perspective scientifique, attentive à la pluralité des déterminants et des processus et à l'accumulation des résultats dans la durée, et leur usage pratique qui suppose de trancher entre des options concurrentes pour répondre à des demandes pressantes. Le second a trait au fait que la production de savoirs perçus comme utiles pour la décision engage des groupes professionnels très hétérogènes. Ces derniers sont porteurs d'enjeux, d'intérêts et de valeurs divers qui affectent les activités de collecte et de traitement des données et de mise en forme des résultats, même quand leurs membres revendiquent, comme les promoteurs de l'*evidence-based policy*, le recours exclusif à des études rigoureusement sélectionnées en fonction de leur validité et de leur portée (David, 2002). Ils se situent en outre plus souvent dans une logique de concurrence que de complémentarité ou de collaboration.

Du côté de la réception, il faut également souligner que les connaissances sont certes mobilisées par les acteurs politiques et administratifs pour améliorer leur action, mais aussi, et parfois davantage, à des fins de légitimation, de coordination, de médiation et de communication. En effet, s'ils n'ont pas favorisé au même degré que les gouvernements anglais, de droite comme de gauche, la constitution de *think tanks* promouvant des points de vue scientifiquement fondés favorables à leurs options en matière de politique éducative (Ball & Junemann, 2012), les responsables politiques nationaux français s'appuient de

plus en plus sur des chercheurs et des experts pour renforcer la légitimité scientifique de leurs choix, mais aussi pour animer de nouveaux espaces de concertation et rapprocher les points de vue de groupes aux intérêts divergents et pour coordonner au sein de divers collectifs l'action des ministères, des services et des agences publiques. Des pratiques de même type ont lieu à l'échelle locale où des producteurs de connaissance assurent la coordination entre différents niveaux et instances d'exercice du pouvoir au sein d'un univers décisionnel fortement fragmenté, et où divers types de connaissance sont mobilisés par les élus, les fonctionnaires ou les associations pour asseoir leur position, faire prévaloir leurs points de vue ou vanter les bienfaits de leur action (Dutercq, 2000 ; van Zanten, 2004 ; van Zanten & Da Costa, 2013).

Les trois articles qui composent ce dossier abordent différents aspects de cette interaction complexe entre connaissances et politiques éducatives en se fondant sur des recherches menées dans le cadre du projet de recherche européen *Know&Pol*¹ au sein duquel nous avons coordonné le travail de l'équipe « éducation » française. Mobilisant des courants divers de la science politique et de la sociologie, ils mettent tous les trois en évidence le rôle central des connaissances dans la conduite des politiques éducatives, mais aussi la façon dont les modèles politiques dominants et les conjonctures politiques influent sur la réception et l'utilisation des connaissances. Ils soulignent de ce fait tous les trois que l'existence de fortes convergences à l'échelle internationale et nationale concernant le recours aux connaissances ne signifie pas pour autant la disparition de spécificités nationales et régionales concernant leurs usages. Tous les trois évoquent par ailleurs des changements significatifs engendrés par de nouveaux dispositifs de production et de diffusion de connaissances, mais montrent également comment les instances et les groupes impliqués dans l'action politico-administrative à l'échelle nationale ou régio-

nale cherchent aussi à s'en emparer pour maintenir le *statu quo*.

L'article de Nathalie Mons et de Xavier Pons sur l'absence de « choc PISA » en France examine comment et pourquoi les résultats de cette enquête internationale menée par l'OCDE, qui représente en fait le moyen le plus puissant dont dispose cette agence internationale pour influencer sur les politiques éducatives nationales, ont fait l'objet de lectures fort différentes à deux périodes correspondant à deux conjonctures politiques distinctes dans le contexte français, et exercé jusqu'à une période récente un effet moins significatif en France que dans d'autres pays européens. Celui d'Hélène Buisson-Fenet et d'Éric Verdier s'intéresse aux cartes des formations professionnelles initiales du point de vue des relations de concurrence et de coopération qui structurent l'action publique régionale. Il montre que si les connaissances produites dans le cadre des plans régionaux de formation n'ont pas permis l'émergence d'une expertise autonome et consensuelle dans les deux régions étudiées, elles n'en jouent pas moins un rôle décisif dans la coordination entre les différents acteurs intervenant à cette échelle. L'article de Bernard Delvaux et d'Éric Mangez, qui porte sur la Belgique francophone, permet quant à lui de mieux comprendre la façon dont les modèles politiques en vigueur dans chaque contexte national et sub-national influent sur la place des connaissances dans la construction et la régulation des politiques d'éducation. Il met en effet en évidence que, si le modèle belge s'avère plus perméable aux nouveaux modèles de gouvernance que le modèle français, il résiste néanmoins à une diffusion extensive des connaissances sur le fonctionnement des différents piliers et réseaux éducatifs qui menace une culture de compromis fondée sur la discrétion.

Agnès van Zanten
agnes.vanzanten@sciences-po.fr
Observatoire sociologique du changement,
Sciences Po/CNRS

NOTE

1 Le projet *Know&Pol (The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors)* a été financé par le 6^e

programme-cadre européen et dirigé par B. Delvaux et É. Mangez. Site web : <http://www.knowandpol.eu>.

BIBLIOGRAPHIE

- BALL S. & JUNEMANN C. (2012). *Networks, New Governance and Education*. Bristol : Bristol Policy Press.
- BONGRAND P. (2012). « Savoirs et autonomisation de l'administration dans les réformes de l'Instruction publique sous Jules Ferry (1879-1883) ». *Gouvernement & action publique*, n° 4, p. 115-137.
- CLAIRAT J. (2013). « Une mutation de l'expertise économique d'État en France ? Les nouveaux "conseillers du Prince" du Conseil d'analyse économique (1997-2008) ». In M. Kaluszynski & R. Payre (dir.), *Savoirs de gouvernement. Circulation(s), traduction(s), réception(s)*. Paris : Economica, p. 137-151.
- DAVID M. E. (2002). « Introduction: themed section on evidence-based policy as a concept for modernizing governance and social science research ». *Social Policy and Society*, vol. 1, n° 3, p. 213-214.
- DESROSIÈRES A. (1993). *La politique des grands nombres*. Paris : La Découverte.
- DUBET F. & DURU-BELLAT M. (2000). *L'hypocrisie scolaire*. Paris : Seuil.
- DUTERCQ Y. (2000). *Politiques éducatives et évaluation. Querelles de territoires*. Paris : PUF.
- IHL O., KALUSZYNSKI M. & POLLET G. (2003). *Les sciences du gouvernement*. Paris : Economica.
- KALUSZYNSKI M. & PAYRE R. (2013). « Des savoirs de gouvernement en circulation(s) ». In M. Kaluszynski & R. Payre (dir.), *Savoirs de gouvernement. Circulation(s), traduction(s), réception(s)*. Paris : Economica, p. 7-19.
- LASCOUMES P. & LE GALÈS P. (dir.) (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po.
- MAROY C. (2008). « Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement ? ». *Sociologie et sociétés*, vol. 40, n° 1, p. 31-54.
- PONS X. (2010). *Évaluer l'action éducative*. Paris : PUF.
- van ZANTEN A. (2004). « Vers une régulation territoriale des établissements d'enseignement en France ? Le cas de deux départements de la région parisienne ». *Recherches sociologiques*, vol. 35, n° 2, p. 47-64.
- van ZANTEN A. (2006). « Competition and interaction between research knowledge and state knowledge in policy steering in France ». In J. Ozga, T. Seddon & T. S. Popkewitz (dir.) *Education, Research and Policy. Steering the Knowledge-Based Economy. World Yearbook of Education 2006*. Londres : Routledge.
- van ZANTEN A. (2008). « Régulation et rôle de la connaissance dans le champ éducatif en France : du monopole à l'externalisation de l'expertise ? ». *Sociologie et sociétés*, vol. 40, n° 1, p. 69-92.
- van ZANTEN A. & DA COSTA S. (2013). « La gestion de la carte scolaire dans la périphérie parisienne. Enjeux, dynamiques et limites de la gouvernance éducative locale ». *Éducation et formations*, n° 83, p. 99-108.
- WEBER M. (1971). *Économie et société*. Paris : Plon.