

Ce que la science politique fait aux politiques éducatives et à leur comparaison.

Hélène Buisson-Fenet
LEST-CNRS

Dans un article dont l'éloquence du titre fait depuis lors référence, Anne Van Haecht (1998) montre combien les politiques éducatives, analysées avec l'aide de l'outillage conceptuel et théorique de la sociologie de l'action publique, gagneraient en intelligibilité. Force est pourtant de constater que la science politique, notamment française, s'est jusqu'à une date récente peu intéressée à l'objet que constitue l'enseignement, dont elle a largement abandonné l'analyse aux sociologues et aux historiens de l'éducation. En même temps la tradition comparatiste de la discipline, son articulation avec la sociologie des organisations, sa réflexion épistémologique sur les formes du recours à l'histoire dans la compréhension et l'explication de "l'Etat en action", questionnent à nouveaux frais ce "continent noir" de l'éducation et de la formation pour les politologues.

Prenant acte de ce "double angle mort" (thématique pour la science politique, analytique pour la sociologie de l'éducation), cette communication vise ainsi deux objectifs. Elle propose tout d'abord d'ignorer délibérément la comparaison des politiques éducatives pour questionner ce que l'appréhension de l'éducation comme politique publique peut emprunter aux résultats théoriques successifs que les politologues ont produits à partir d'autres objets : il s'agira ainsi de relire un certain nombre de travaux français sur l'éducation scolaire et les systèmes d'enseignement à la lumière du renouvellement des réflexions en science politique. Elle réintègre ensuite la comparaison pour montrer dans quelle mesure cette posture méthodologique, particulièrement travaillée en science politique, permet à la fois de suivre les évolutions récentes auxquelles l'action publique éducative se trouve soumise, et d'illustrer le raffinement croissant des problématiques qui sont appelées à la saisir.

I – Appréhender l'éducation comme un objet de politique publique : évidence de "l'institution", fragilité du "modèle synoptique".

On trouve chez Meny et Thoenig (1989, p.30) la définition la plus classique d'une politique publique, désignée comme "l'action des autorités publiques". Adossée en France à la construction de l'Etat républicain centralisateur et au développement de l'Etat social, soumise en cela à "de constants assauts d'idéalisme politique" (Albertini 1998), la question scolaire renvoie très directement au fonctionnement de l'Education Nationale. Depuis la fin des années 1980, la complexité croissante de la décision et les processus de son "implémentation" dans un contexte plus décentralisé où se déploient des dispositifs de différenciation des usagers ont néanmoins impulsé un renouvellement des analyses sur le rapport entre Etat et société, auquel la notion "d'action publique éducative" est redevable.

A – Institution scolaire et rationalité de l'Etat.

A l'instar de la santé ou de la sécurité, l'éducation peut être appréhendée comme un programme sectoriel de l'action gouvernementale en négociation avec certains acteurs collectifs, représentant notamment les intérêts professionnels du secteur en question. S'inscrivent plus ou moins explicitement dans cette perspective certains travaux historiques qui privilégient la "mise en intrigue" des événements (Donegani et Sadoun 1976, Robert 1991, Prost 1993, Lelièvre et Nique 1995), c'est-à-dire les motivations des acteurs et les logiques des mobilisations collectives. Les modalités des prises de décision et de la production des réformes s'avèrent parfois surprenantes, mais la perspective verticale (*top/down*) qui domine ces analyses privilégie l'idée d'un Etat rationnel et volontariste, qui met en œuvre certains types de ressources pour réaliser une série d'objectifs prédéterminés, quitte à concéder quelques modifications dans les moyens ou quelques amendements des buts en fonction des rapports de force qui l'opposent aux acteurs professionnels organisés. Cette forme de relation entre Etat et société confère aux autorités gouvernementales une fonction bien précise : celle de répondre (*outputs*) à des demandes sociales (*inputs*), et à résoudre ainsi des problèmes comme la production des élites, l'égalité des chances d'accès aux diplômes, la mobilité sociale, la démocratisation de la culture, l'adéquation des apprentissages scolaires aux compétences professionnelles attendues sur le marché du travail...

Il faut dire que l'exemple français du passage d'une Instruction Publique à une Education Nationale sollicite particulièrement une telle conception instrumentale de la politique éducative. Entre 1945 et le début des années 1990, le fait majeur qui émerge est en effet celui de l'unification des structures scolaires et de leur mise en système au nom d'une nécessaire démocratisation de l'institution. L'intervention massive de l'Etat, à la fois sur un plan idéologique (les "grandes réformes" des Ministres de l'éducation), financier (l'Education Nationale devient le premier poste de dépenses publiques), organisationnel (la mise en place et le développement des services de la Centrale) et expert (double mandat de l'IGEN et de l'IGAEN), dans un contexte où la planification puis la rationalisation des choix budgétaires consolident l'idée que le futur est prévisible et l'incertitude maîtrisable au travers d'instruments de gestion technocratiques, où les négociations professionnelles se trouvent monopolisées par un mouvement syndical structuré sur un mode corporatiste (Aubert et alii 1985), justifie le postulat d'une "rationalité à la fois instrumentale, téléologique et stato-centrée de la fabrication et de la mise en œuvre des politiques publiques." (Massardier 2003).

Par ailleurs, le caractère procédural des politiques éducatives que ces enquêtes mettent en exergue, ne les départit pas d'une habileté renouvelée à approfondir l'analyse de la fabrication des politiques éducatives comme processus social. On trouve ainsi sous une forme parcellaire dans les ouvrages sus-cités, et sous une forme plus systématique dans les travaux de sociologie de l'administration scolaire (Durand-Prinborgne 1992, Legrand 1994, Charlot 1995) la volonté de décrire une succession de phases dans la construction des politiques d'éducation, qui n'est pas sans rappeler les résultats de l'analyse séquentielle (Jones 1972, Meny et Thoenig 1989), et notamment la distinction entre la "mise sur agenda" (Cobb et Elder 1972) et la "mise en œuvre" (*implementation* : Edwards 1980).

B – Prendre en compte la complexification de la raison procédurale : la notion "d'action publique éducative".

La phase hypercentralisatrice de l'Education Nationale, qui dure jusqu'aux années 1980, avait participé à faire oublier que les régulations effectives des politiques éducatives s'opèrent pour l'essentiel au niveau local. En portant le projecteur sur ce que le changement doit aux

initiatives des services décentralisés de l'Education nationale, des autorités municipales et des établissements eux-mêmes dans leur environnement, certaines recherches d'A.Prost (1986), de J.Peneff (1987), de J.P. Briand-J.M.Chapoulie (1992) ou d'A.Van Zanten (1997) mettent en évidence des acteurs de politiques éducatives bien différents des technocrates de la haute administration.

Cette perspective anticipe, sur l'objet précis que constitue l'enseignement et le plus souvent en référence à l'histoire, les apports plus généraux d'une sociologie de l'action publique. Puisque "toute situation d'action est définie par la présence d'acteurs multiples dont le comportement n'est jamais totalement prévisible, de règles toujours incomplètes qui nécessitent qu'on les interprète, de significations culturelles diverses, etc." (Duran 1999), il devient nécessaire de retirer à l'Etat le monopole conjoint de l'action et de la décision, de s'attarder sur les espaces publics d'échanges et de controverses sur la définition des problèmes publics et des modes de leur résolution, et ainsi de définir le *policy making* comme une forme de gestion de l'action collective.

Les sociologues de l'éducation traduisent de deux manières la dérilction du "modèle synoptique" qui persistait à circonscrire l'école, selon l'expression de C.Nique, à une "affaire d'Etat". Jean-Louis Derouet (1992) emprunte à la sociologie des grandeurs développée initialement par Luc Boltanski pour montrer le passage d'une justification simple autour d'une forme bien outillée, celle de l'égalité des chances, à la mise en cause à la fois institutionnelle et cognitive de cette forme qui manifeste "l'entrée dans un univers de justification complexe". A.Van Haecht (2000) reprend de son côté la notion de "référentiel" développée dans l'approche cognitive des politiques publiques de B.Jobert et P.Muller pour l'appliquer à l'évolution des politiques d'éducation et montrer les chevauchements entre le développement d'un "référentiel de marché" dont le modèle scolaire anglais serait l'illustration la plus aboutie, et un "référentiel d'Etat-Providance" auquel renvoie clairement la politique d'éducation en France.

C'est cependant sur la base de deux séries d'études empiriques que les travaux français de sociologie de l'éducation se rapprochent de manière décisive du cadre conceptuel des analyses de l'action publique. A la suite de l'analyse des politiques de discrimination positive qui s'instaurent en France avec les ZEP (Plaisance 1988, Van Zanten 1990), une première série de travaux met en avant la dimension locale des organisations scolaires (Charlot 1993, Derouet et Dutercq 1997), et retrouve ainsi la problématique politologique plus large d'une recomposition des territoires de l'action publique et d'un basculement de la logique de *top/down* à une logique de *bottom/up* (Gaudin 1995 ; Durand, Thoenig 1996 ; Négrier, Jouve 1998). Les nouvelles formes de partenariats (Lorcerie), le multipositionnement des acteurs (Meunier 2003), l'institutionnalisation progressive d'espaces intermédiaires où émergent des rôles professionnels en recomposition apparaissent comme les nouveaux objets à décrire et interpréter. L'enseignement supérieur donne lieu à l'analyse la plus précise de ces "ordres sociaux locaux" produits au cours de la fabrication de l'action publique : dans la lignée des résultats de la sociologie des organisations (et en particulier des "systèmes d'action concrets" mis en évidence par E.Friedberg et M.Crozier à la fin des années 1970), la recherche initiale de C.Musselin sur les universités (2001) montre l'entrecroisement des régulations endogènes et exogènes dans le fonctionnement particulièrement différencié des établissements du supérieur, tandis que les travaux de D.Filâtre, P.Grossetti et P.Losego, décrivant l'émergence d'une politique de sites universitaires, soutiennent le projet d'une socio-géographie de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Un second ensemble de recherches saisit à bras-le-corps l'autonomisation croissante des établissements et la place des procédures d'évaluation qui cadrent ce processus (Demailly 2000, Dutercq 2000). Ce faisant, il retrouve l'interrogation des politologues sur l'expertise

comme enjeu central dans la recomposition des rôles et des pouvoirs, et la place des usagers destinataires de l'action publique dans ces réaménagements (Duran 1999, Warin 2000).

C – Les politiques éducatives, limite exemplaire des théories sur la fragmentation de l'action publique.

S'il est un "*social turn*" de la sociologie politique française des dispositifs publics depuis les années 1980, il désigne, en forçant à dessein le trait, le passage de politiques publiques abordées comme monopole exclusif d'un Etat à des investigations sur les "politiques des publics" mettant en évidence des coordinations négociées entre une multiplicité d'acteurs. L'approche dite "pluraliste" peut ainsi aller jusqu'à définir l'action de l'Etat comme "le résultat aléatoire du libre affrontement des intérêts particuliers" (Muller et Surel 1998) ; à tout le moins, l'action publique consisterait à résoudre des "problèmes" par le biais de réseaux locaux constitués en "arènes" ou "forums", suivant une logique déhiérarchisée et processuelle.

On voit combien la radicalité de cette conception, si elle a contribué à ébranler une conception fixiste des politiques publiques et à promouvoir de nouveaux objets comme les politiques d'environnement (Lascoumes 1993, 1997), apparaît *a contrario* mal ajustée à un système éducatif dont le mode de régulation ne se réduit pas à établir contrats ou conventions, et où la coordination de type administratif s'impose encore massivement aux acteurs. Dans cette perspective, le paradigme de la "gouvernance" (l'Etat comme facilitateur entre les divers protagonistes de négociations thématiques) s'avère moins pertinent pour l'analyse des politiques d'éducation que celui du néo-institutionnalisme, qui postule une forte capacité de structuration de la part des autorités publiques tout en se défiant d'en typifier l'autorité (Hall et Taylor 1996).

II – Les politiques éducatives face à la tradition comparatiste des sciences politiques.

Parce que les régimes politiques et leurs relations à l'international sont les objets premiers de l'analyse du pouvoir institué, la démarche comparatiste, si elle est loin de se restreindre à la seule science politique, en demeure depuis l'origine une caractéristique forte. En quoi les développements disciplinaires de cette méthode – qui définit aussi une posture substantielle de la recherche – sont-ils susceptibles d'éclairer les politiques éducatives, à la fois dans leur évolution historique et dans la manière même d'en aborder certains aspects ?

A – Un comparatisme "empirique" mis en défaut par l'évolution de l'action publique : la crise du "cross-cultural"

On a vu qu'une vision stato-centrée présidait aux analyses des politiques publiques abordées comme "action des autorités publiques". Dans cette perspective, et en écho à l'école française de la régulation qui parle de "régimes de croissance", la macro-comparaison sectorielle se fonde sur le postulat implicite qu'il existe des "régimes nationaux" d'éducation et de formation (Verdier 2001), ou tout du moins qu'il est possible de dresser une typologie permettant d'ordonner la diversité des systèmes : F. Vaniscotte parle par exemple de l'orientation scandinave et anglo-saxonne de l'école unique/polyvalente, de la "préférence germanique" pour les filières et de la "perspective latine et méditerranéenne" des tronc communs (1996). Dans le champ déjà ancien de l'éducation comparée, la posture se nourrit des travaux de macrosociologie historique sur la formation des Etats modernes (Tilly 1974, Skocpol 1985) pour désigner en propre et par quelques traits accusés des modèles distincts dont il va s'agir

d'éclairer la genèse et le développement en en contrastant les ressemblances et les différences (Thàn Khoi Lê 1991, Novoa 1998).

En science politique, l'échelle de ces analyses a suscité suffisamment de critiques pour conduire à une "crise du comparatisme classique" (Badie et Hermet 1990). Centrée sur un petit nombre de cas examinés en compréhension, la démarche inductive est accusée de négliger d'examiner les conditions de la comparabilité des catégories ou la délimitation des "cultures nationales", et d'éprouver bien des difficultés à traiter des variations au sein d'un même ensemble national (Ross 1997, cité par Giraud 2003). Plus généralement, la crise d'une conception classique de politiques publiques adossées à la puissance publique de l'Etat-nation n'est pas sans répercussion sur la légitimité de la démarche *cross-cultural* dans l'aire occidentale : comment prétendre comparer des "systèmes" au moment où la démographie galopante de l'action publique, la multiplication de ses espaces et la processualisation de sa mise en œuvre semble précisément les mettre à mal ? Et à quelles conditions analytiques persister dans la comparaison internationale de politiques éducatives territorialisées à une échelle infranationale ?

L'actualité de la démarche comparative inter-étatique en éducation consiste donc à éprouver la solidité du "local" dans le franchissement des frontières et le transfert raisonné des catégories. En ce sens, la délimitation de territoires éducatifs localement pertinents (Van Zanten 2001) et la mise en lumière d'éventuels ordres locaux d'action publique éducative que l'on pourra contraster de part et d'autre des frontières nationales constitue une première étape nécessaire dans l'élaboration de nouvelles "focales" de comparaison : il n'est guère étonnant que le monde universitaire, à la fois territorialisé et largement internationalisé, apparaisse comme le terrain privilégié de ce jeu d'échelle entre local et global (Arnone et Torres 1999, Musselin 2001).

B – Un comparatisme "fonctionnaliste" renouvelé par les théories de la convergence : le dynamisme controversé du cross-national.

Mais la "crise de l'Etat-nation", devenue une antienne, n'est pas seulement induite par la parcellisation de l'action publique sur le territoire national : elle résulte aussi bien de la "fièvre régionale" (Badie 1999) et du mouvement d'intégration qui altère le rôle de l'Etat par des procédures de régulation et d'évaluation supranationales – qu'on songe par exemple à la standardisation des cycles universitaires (le fameux LMD substitué aux 3/5/8) initiée avec l'accord de Bologne. Centrée sur un petit nombre de variables dont la fonction causale sera testée au travers d'un grand nombre de cas, la démarche déductive a beau passer pour simplificatrice (Thelen 1999), elle n'en permet pas moins une appréhension statistiquement contrôlable des "cas moyens" et des "cas déviants", à partir de catégories dont la généralité apparaît elle-même contestable (Bevort 1993). L'effort que réalisent les organisations internationales pour élaborer de larges batteries d'indicateurs et plus largement le mouvement de la *school effectiveness* (Neave 1988, Reynolds et Cuttance 1992, OCDE 1973 et 1995) sont une puissante incitation à mettre en correspondance les choix organisationnels des systèmes éducatifs et les résultats des scolarités qui leur sont associées.

Le comparatisme *cross-national*, en choisissant de filer "horizontalement" la comparaison de problèmes sans toujours bien mettre en évidence la diversité des contextes¹, accrédite la thèse selon laquelle les politiques publiques européennes finissent par s'affranchir des Etats, au point d'entraîner ces derniers dans un mouvement de convergence. Elle n'en simplifie pas la

¹ G.Sartori (1991, cité par Hassenteufel 2000) parle par exemple de "parochialisme" pour désigner la généralisation abusive, dans le cadre d'une comparaison *cross-national*, de concepts et de catégories trop liés à une réalité nationale spécifique.

double acception. Car la "convergence" peut aussi bien désigner le rapprochement des évolutions nationales (réduction progressive de l'hétérogénéité des politiques éducatives, par exemple autour de l'horizon partagé d'une plus grande efficacité didactique des dispositifs scolaires) que le partage d'un modèle prédéfini, par exemple celui du marché concurrentiel (Laval et Weber 2002, Laval 2003). Quelle que soit cependant la perspective retenue, l'ambivalence d'un comparatisme excessivement niveleur, susceptible d'être instrumenté à des fins de *bench marking*, se trouve révélée au grand jour².

C – Enchevêtrement des niveaux d'action publique et sophistication des postures comparatives.

Par rapport à d'autres secteurs de politique publique (comme les télécommunications, l'agriculture et bien sûr le commerce international), l'enseignement n'est cependant pas dénué de spécificité : mesurant la "capacité de résolution des problèmes au niveau étatique et au niveau européen", F.Scharpf (2000) montre la persistance du rôle fondamental des Etats, conforté par l'importance du thème de la formation dans les politiques électorales... et la difficulté pour l'Union à dégager des *outputs* dans ce secteur. Par conséquent, s'il est légitime de se défier plus que jamais d'une conception systémique étato-centrée et de se saisir avec circonspection des résultats de larges comparaisons *cross-cultural*, la persistance des prérogatives nationales ne permet pas non plus de produire des comparaisons de politiques éducatives radicalement *cross-national*, sous prétexte que l'intégration économique des Etats-membres suffirait à l'homogénéité des pratiques et des institutionnalisations sectorielles.

Comment dès lors pratiquer la comparaison de l'action publique dans un espace institutionnel "réticulé", lorsque, selon l'éloquente expression de G.Massardier, "les politiques européennes se fauillent entre l'espace transnational et les espaces sectoriels de politiques publiques" ? Dans le champ de la santé, les travaux de P.Hassenteufel (1997) et C.Vassy (1997) montrent tout l'intérêt de comparer la manière dont les acteurs fabriquent l'action publique, en acceptant en première instance de négliger délibérément la grille d'opposition "ressemblances/différences". L'opérateur d'intelligibilité (cette "variable intermédiaire" chère à Durkheim comparant les taux de suicide) se trouve alors construit par le chercheur lui-même, en fonction de la problématique qu'il entend défricher : pour C.Vassy, l'analyse comparée des relations professionnelles à l'hôpital permettra de tester l'hypothèse originelle selon laquelle l'internationalisation des techniques et des savoirs médicaux entraîne une uniformisation de l'organisation du travail dans le secteur de la santé publique ; pour P.Hassenteufel, l'analyse comparée de la représentation des intérêts statutaires des médecins permettra d'expliquer le positionnement nationalement différencié de ce corps professionnel à l'égard de réformes réglementées par la politique européenne de santé.

La nécessité actuelle de dépasser le couple similitudes/différences pour des objets politiques certes internationalisés mais néanmoins porteurs de lourds héritages institutionnels nationaux, l'importance renouvelée des analyses qualitatives prenant en compte l'intégration par les acteurs de processus standardisés (indicateurs quantitatifs, outils de gestion) et en même temps d'injonctions à plus de réflexivité et davantage d'autonomie, entraînent aussi bien un repositionnement méthodologique du comparatisme en éducation. L'analyse sociétale "*international*" (Maurice, Sellier, Silvestre 1982) demeure exemplaire d'une méthode non seulement "respectueuse des contextes", mais propre à les construire comme variables explicatives d'une corrélation tierce - en l'occurrence, la relation entre rapport salarial et mode d'organisation des entreprises. Elle n'a pourtant pas eu autant d'héritiers qu'on pouvait

² C'est ce que P.Robinson (1999) nomme la "tyrannie des échelles internationales".

l'espérer (Géhin et Méhaut 1993, Hirata 1994), et mériterait d'être éprouvée à la faveur de la "crise" actuelle du modèle allemand de formation professionnelle.

Accouchant plusieurs années après du concept "d'organisation encastrée" (*embedded organization* : Maurice et Sorge, 2000. Voir aussi Lehmruch 2000 et 2003), l'analyse sociétale montre combien il peut être heuristique de prendre en compte les conventions héritées, qui donnent un cadre aux pratiques sans pour autant en prédéterminer le sens. L'action publique se trouve ainsi dotée d'une historicité - par exemple, dans le champ éducatif, les luttes de concurrence passées au cours desquelles monde scolaire et monde de la formation ont fini par s'autonomiser (*Travail et Emploi* 2001, Tanguy 2002). Analyser l'évolution d'une politique publique consiste donc à mettre au jour non seulement les modifications de son contenu, mais la congruence de ces modifications avec des dynamiques conjointes : les relations professionnelles internes au secteur choisi, la représentation des intérêts qui s'y expriment, l'évolution de configurations institutionnelles connexes (la formation pour la qualification, l'éducation scolaire pour la formation, l'éducation familiale pour l'éducation scolaire...).

Au final, la démarche comparative montre les vertus heuristiques du défaut d'ajustement : soit les divergences s'avèrent trop flagrantes (*cross-cultural*), et nécessitent d'être clarifiées "en compréhension" pour maintenir la posture comparative - c'est alors pour le même cas national qu'il s'agira d'exhiber des configurations intermédiaires. Ainsi les rapports salariaux de la France et de l'Allemagne sont "trop" distincts, chaque type de rapport salarial nécessite qu'on en articule la description avec l'institution connexe que constitue la formation. Soit les convergences contredisent ce que l'on sait par ailleurs des disparités nationales (*cross-national*), et ce décalage, pour être à son tour expliqué, motive de nouvelles hypothèses à d'autres niveaux d'analyse. Ainsi Tardif et Lessard (1999) s'étonnent de la similitude des pratiques enseignantes entre un système scolaire français structuré par un dispositif national de carte scolaire, et une "gouverne" éducative québécoise fortement décentralisée : l'éclaircissement du paradoxe nécessite alors d'en passer par l'analyse des types de professionnalisation en cours (Tardif, Lessard et Gauthier 1998).

Conclusion

Dans une perspective de science politique, l'objet que constitue l'enseignement apparaît, pour reprendre et amplifier l'expression d'A. Van Haeht, deux fois "exemplaire". Exemplaire d'abord de l'évolution des rapports entre Etat et société, autorité et action, instrument de la puissance publique et problème de bien commun négocié en contexte de décentralisation. Exemplaire ensuite de l'articulation problématique entre identité nationale des institutions et injonctions supranationales sur les procédures. A ce titre, on ne voit guère ce qui pourrait prolonger plus longtemps la négligence des politologues français à son égard – à moins que les sociologues de l'éducation consentent à élargir la palette de leurs outils d'analyse.