

Éditorial

Politiques d'éducation : l'ère du pilotage ?

Marc DEMEUSE

Université de Mons, Belgique

Xavier PONS

Université Paris-Est Créteil, France

Les travaux sur les politiques d'éducation se multiplient depuis le début des années 2000 dans l'espace de la recherche francophone, et avec eux se diversifient les cadres théoriques et méthodologiques mobilisés pour saisir les dynamiques et les effets de ces politiques. Si les premiers travaux sur ce thème sont essentiellement portés par des historiens (e.g. Prost, 1992 ; Lelièvre, 2002) ou des chercheurs en sciences de l'éducation (D'Hainaut, 1981 ; Robert, 1993 ; Charlot, 1994 ; de Landsheere, 1994 ; Charlot et Beillerot, 1995 ; Demeuse et Baye, 2001 ; Beillerot et Collette, 2003a, 2003b), et beaucoup moins étonnamment par l'économie, la sociologie ou la science politique, à quelques exceptions près (Donegani et Sadoun, 1976 ; Maurice, Sellier et Silvestre, 1982)¹, les années 2000 constituent en effet une inflexion majeure avec la publication de plusieurs travaux comparatifs sur les transformations des modes de régulation et de gouvernance des systèmes éducatifs (Maroy et Dupriez, 2000 ; Dutercq, 2005 ; Maroy, 2006 ; Mons, 2007 ; van Zanten, 2008 ; Plassard et Tran, 2010).

Cette inflexion débouche sur un paysage de la recherche sur les politiques d'éducation aujourd'hui extrêmement diversifié avec, par exemple, des travaux qui assument un ancrage proche de la science politique et de la sociologie politique (e.g. Buisson-Fenet et Pons, 2014 ; Legris, 2010 ; Barrault et Goastellec, 2015 ; Dupuy, 2017) quand d'autres confirment le privilège donné à la vision historique (Prost, 2013 ; Heurdière et Prost, 2014) ou s'appuient sur des décennies de recherche en éducation pour penser et comparer certaines politiques thématiques comme les politiques d'éducation prioritaire (e.g. Demeuse et Baye, 2008 ; Demeuse, Frandji, Greger et Rochex, 2011). À cela s'ajoutent encore, du

1 Les raisons de cette faible présence initiale de la science politique et de la sociologie francophones, qui contraste avec les travaux menés dans la recherche internationale, notamment aux États-Unis, y compris sur certains pays francophones comme la France, ont été documentées à plusieurs reprises (van Haecht, 1998 ; van Zanten, 2004 ; Buisson-Fenet, 2007). Pour une tentative de mise en dialogue des approches nord-américaines et européennes, voir Sawicki (2012) et Lessard et Carpentier (2015).

fait du développement des méthodes d'évaluation en éducation d'une part², et de l'affirmation progressive, encore discutée aujourd'hui, de l'évaluation des politiques publiques comme discipline académique à part entière d'autre part (Perriault, 2013 ; Barnay, Mihoubi et Videau, 2019), des recherches à dimension évaluative soucieuses de décomposer les effets des politiques ou dispositifs d'action publique mises en œuvre sur différentes variables dépendantes, au premier rang desquelles les résultats des élèves.

Sans prétendre à un recensement exhaustif, l'objectif premier de ce numéro est ainsi d'illustrer la diversité de ces approches en invitant des chercheurs d'horizons variés à réfléchir à la thématique du « pilotage ». Cette dernière se prête particulièrement bien à un tel exercice, car, comme nous allons le voir dans la section suivante, elle renvoie à la fois à une évolution de fait des modes de gouvernance des systèmes éducatifs que certains chercheurs interrogent en tant que telle et à une manière de formaliser le processus d'action publique pour des chercheurs désireux de contribuer à l'amélioration de l'efficacité des politiques d'éducation et de leur capacité à faire évoluer les pratiques des acteurs, notamment professionnels.

L'invention du « pilotage »

Comme souvent en sciences humaines et sociales, il est difficile d'identifier l'origine précise de l'utilisation de ce terme, notamment lorsqu'il est emprunté au vocabulaire courant ou à celui d'autres disciplines et lorsqu'il n'existe pas d'équivalents évidents dans d'autres langues, notamment en anglais³.

Plusieurs éléments concourent cependant à faire des années 1990 une période d'inflexion majeure dans l'histoire du pilotage. Cette décennie est d'abord marquée dans plusieurs pays francophones par la systématisation de différentes initiatives en matière d'évaluation des systèmes éducatifs conduites lors des décennies précédentes. L'Association pour l'évaluation du rendement scolaire (IEA), qui regroupe depuis la fin des années 1950 principalement des chercheurs intéressés par les performances des systèmes éducatifs dans une approche comparative, a déjà mené de nombreuses études internationales (Tiana, 2001). À la fin des années 1980, après une première tentative initiée en 1973, le Centre de recherche et d'innovation dans l'enseignement (CERI) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) lance le projet « Indicateurs internationaux de l'éducation » (INES), destiné à construire un système d'indicateurs internationaux sur l'éducation qui donnera lieu à la

2 Voir les travaux de l'Association pour le développement des méthodologies d'évaluation en éducation (ADMEE) et, par exemple, pour l'ADMEE-Europe, le colloque de Marrakech de 2014 intitulé « Cultures et politiques de l'évaluation en éducation et en formation ».

3 Alors que le terme pilotage connaît un usage relativement intense dans le monde francophone, sa traduction semble problématique en langue anglaise où un ensemble de termes sont utilisés, sans recouvrir exactement le même concept (*target setting, quality management, benchmarking, self-evaluation, external evaluation, school development planning, school improvement, monitoring...*) (Demeuse et Baye, 2001).

publication, à partir de 1992, des « Regards sur l'éducation ». Le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) qui en est issu verra le jour à la fin des années 1990, avec la première campagne de test, en 2000 (Demeuse, 2006). En France, Claude Thélot, responsable de la Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) au sein du ministère de l'Éducation nationale entend développer la « culture d'évaluation » dans ce pays et consacre un article dans la *Revue française de pédagogie* à l'évaluation du système éducatif français et un ouvrage qui porte le même titre (Thélot, 1994a, 1994b). En Belgique francophone, Jean Magy, secrétaire général du ministère de l'Éducation, constitue, sans réelle base légale, une structure légère de pilotage, dès 1993, au sein de son administration, avec la collaboration des réseaux d'enseignement, des syndicats et de chercheurs universitaires. Il s'inspire très largement de ses contacts avec Thélot et des travaux de l'OCDE qui avaient fustigé un système éducatif sans réels objectifs (Mangez, 2011 ; Magy, 1992, 1998 ; Magy et Piron, 2000).

Les réflexions sur les nouveaux modes de pilotage des systèmes éducatifs se diffusent ainsi grandement parmi les acteurs réfléchissant aux réformes administratives au cours de la période, souvent en référence aux travaux pionniers de Gilbert de Landsheere⁴. En France, ce nouveau vocable tend même à éclipser tous les autres traditionnellement utilisés pour évoquer la conduite de la politique éducative ou le fonctionnement des administrations scolaires (« contrôle », « gestion », « décision », « direction », etc.) et il donne lieu à une grande variété de traductions dans des revues d'interface (Pons, 2017). Parmi elles, la revue *Administration et éducation* consacre trois numéros à ce thème en 1993 et donne à voir une grande variété de formalisations de ce pilotage selon les auteurs. Certains lient le développement du « pilotage des établissements » à celui de l'audit à visée participative tel qu'il a été conçu par Michel Lecointe quand d'autres, comme Jacques Lesourne, connus pour leur souci de développer la prospective et l'emploi de méthodes de management issus du secteur privé, y voient une occasion de développer une nouvelle forme de management public. Pour certains auteurs, le pilotage n'est qu'une reformulation de problématiques anciennes, comme celles de l'administration ou du contrôle, tandis que pour d'autres, elle est l'occasion de plaider pour des changements importants de régulation. C'est le cas, par exemple, du sociologue François Dubet, qui plaide dans cette revue pour un « pilotage par l'aval » pour sortir de la crise de sens suscitée par la remise en cause des modes traditionnels de régulation de

4 De Landsheere (1994), dans son ouvrage intitulé *Le pilotage des systèmes éducatifs*, souligne d'ailleurs le rapport entre l'étymologie du verbe « éduquer », qui consiste à conduire (vers un état souhaitable), et le verbe « piloter », qui se réfère au « gouvernail » et est donc proche de la « gouvernance ». Plus tôt, D'Hainaut (1981), à la demande de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), publie un ouvrage qu'il intitule *Analyse et régulation des systèmes éducatifs. Un cadre conceptuel*, basé sur une approche systémique, largement inspirée de la cybernétique. Ce cadre conceptuel, malgré l'usage d'un terme différent, et même s'il n'est pas fondamentalement très éloigné du pilotage de de Landsheere, ne figure pourtant pas dans la bibliographie de son compatriote.

l'école en France, ou de l'inspecteur général Alain Michel, auteur d'un grand nombre de publications sur le sujet au cours de la période et proposant des principes pour développer un « pilotage du changement » efficace dans un contexte de complexité, de globalisation et d'incertitude accrues des problématiques éducatives (e.g. Michel, 2000). Parmi toutes ces conceptions du « pilotage », la principale demeure, en importance numérique comme en saillance et en précision, celle du « pilotage partagé » (ou parfois « pilotage par la responsabilité partagée ») développée par Claude Pair, alors recteur de l'académie de Lille et auteur d'un rapport célèbre sur la réorganisation du système scolaire français publié en 1998 (Pons, 2017).

Interroger les modes de pilotage: une diversité d'approches

Comme le suggèrent les développements ci-dessus, le pilotage peut selon les cas être compris comme une nouvelle catégorie d'analyse du chercheur ou comme une nouvelle catégorie d'action publique à interroger en tant que telle. Le second objectif de ce numéro est donc bien de confronter à partir de cette thématique commune différentes façons de penser, de conceptualiser et d'étudier empiriquement les modalités de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques d'éducation dans des contextes sociopolitiques variés, et si possible d'en apprécier à chaque fois la portée et les limites.

Ce numéro thématique est ainsi structuré en trois parties qui regroupent six articles. La première partie, à travers un article de Xavier Pons, aborde la définition même du concept de pilotage dans la littérature scientifique francophone. La deuxième partie envisage la mise en œuvre de trois dispositifs différents dans trois contextes nationaux, soit au niveau de l'ensemble du système éducatif, en Belgique francophone, comme dans l'article de Fabienne Renard et ses collègues, soit dans le cadre d'une politique spécifique relative à l'éducation prioritaire en France, dans l'article de Lydie Heurdière ou d'incitation à l'évaluation collective, en Suisse, dans l'article de Gonzague Yerly. La troisième partie analyse l'influence des outils nationaux et internationaux de pilotage sur les acteurs et leur fonctionnement. Dans son étude de trois lycées lyonnais, c'est l'appropriation des outils de pilotage par les équipes de direction et la reconfiguration des rôles des acteurs intermédiaires et locaux qu'étudie Hélène Buisson-Fenet, alors que dans le dernier article, Sotiria Grek, aborde l'influence de la production de données statistiques par les organisations internationales sur les politiques relatives à l'éducation et au bien-être.

De quoi est-il question ?

La première contribution de ce numéro consacré au pilotage des systèmes éducatifs propose, sous la plume de Xavier Pons, une revue de la littérature de recherche francophone couvrant les 30 dernières années. Tout en soulignant l'absence de clarification conceptuelle, nécessaire pour structurer un domaine de recherche autour de ce concept, l'auteur identifie trois approches à partir de l'analyse d'un corpus de 61 contributions publiées entre 1993 et 2020 et faisant

un recours explicite au terme pilotage. Ces approches sont, chacune, rencontrées dans environ un tiers des documents du corpus. La première est issue de la cybernétique et considère le pilotage sous l'angle des entrées et sorties du système et de ses interactions avec d'autres éléments, sans réelle prise en compte de son fonctionnement propre, à la manière d'une boîte noire. La deuxième est davantage normative et propose « une modélisation d'ensemble de la conduite efficace de l'action éducative à privilégier ». La troisième approche consiste non pas tant à modéliser le (bon) pilotage, dans une approche normative, qu'à « l'appréhender comme une des formes politiques et institutionnelles » de la gouvernance actuelle, à travers une approche davantage critique de ses manifestations observables. Pons souligne par ailleurs les malentendus qui s'immiscent dans la discussion scientifique d'un concept qui est abordé à travers ces trois approches, elles-mêmes associées à des cadres théoriques et épistémologiques parfois fort différents.

Trois analyses de la mise en œuvre d'un mécanisme de pilotage au niveau d'un système éducatif ou d'une politique ciblée

Les trois contributions de cette deuxième partie proposent des analyses contextualisées du pilotage d'un système éducatif dans son ensemble (Renard et ses collègues) ou de politiques plus ciblées (Heudier et Yerly). Elles retracent également, sur une période assez longue, de trente à quarante ans, les évolutions de ces mécanismes.

L'article proposé par Fabienne Renard et ses collègues étudie l'évolution du pilotage au sein du système éducatif belge francophone, depuis les premières évaluations externes, proposées sans véritable cadre légal, dans le milieu des années 1990, jusqu'à la mise en œuvre de l'actuel Pacte pour un enseignement d'excellence, en passant par l'adoption du Décret « missions », véritable loi d'orientation votée en 1997, ou le Contrat pour l'école qui l'a suivi. À travers leur texte, les collègues belges mettent en évidence le glissement progressif d'un système de pilotage qu'ils qualifient d'incitatif, c'est-à-dire basé sur la communication d'informations aux acteurs, principalement les enseignants, vers un pilotage tourné vers les résultats, la contractualisation et la reddition de compte dont les établissements scolaires deviennent les protagonistes principaux. Cette évolution s'inscrit dans le contexte d'un système éducatif construit sur la liberté d'enseignement et la concurrence exacerbée entre acteurs publics et privés, financés par l'État, à travers un quasi-marché scolaire.

Lydie Heudier analyse le pilotage d'un aspect particulier de la politique éducative française : la politique d'éducation prioritaire qui a été mise en place en 1981. Celle-ci a connu plusieurs altérations importantes, notamment à travers sa refondation engagée en 2013, durant les 40 ans qui nous séparent de la décision du ministre Savary de créer des zones prioritaires. Le pilotage de cette politique s'est lui-aussi fortement modifié, comme le montre l'auteure, à travers un travail historique qui mobilise de nombreuses sources documentaires pour couvrir toute cette période. Elle étudie notamment les rapports entre le niveau

national et le niveau local dans un système traditionnellement considéré comme fortement centralisé.

Gonzague Yerly aborde, dans sa contribution, l'injonction à collaborer entre enseignants au sein des établissements scolaires suisses, dans le cadre de l'évaluation certificative des acquis des élèves. Cette injonction s'inscrit en quelque sorte en réaction aux politiques de pilotage par les résultats sur la base d'épreuves externes et standardisées destinées à réguler la qualité des systèmes éducatifs. Il s'agit en fait d'un déplacement d'une approche centrée sur les *outputs* vers une approche destinée à harmoniser, voire standardiser, les processus collectifs de production des résultats par les enseignants eux-mêmes. Si cette approche peut sembler nouvelle dans le monde francophone, comme le souligne Yerly, les politiques de « modération sociale » des résultats sont bien connues dans certains pays anglo-saxons depuis une trentaine d'années. Yerly analyse la manière dont cette collaboration entre enseignants se met actuellement en place.

Le pilotage et ses outils transforment aussi les rapports entre acteurs

À travers son enquête auprès de trois lycées lyonnais, Hélène Buisson-Fenet apporte une intéressante distinction, annoncée dès le titre de sa contribution : piloter n'est pas conduire. Elle souligne notamment, à travers son analyse des instruments d'action publique, que l'instrumentation et les outils partagés peuvent redessiner les frontières des juridictions qu'on pouvait penser intangibles, entre le niveau intermédiaire, celui des académies, et le niveau local, celui des lycées. Ainsi, la mise en œuvre et l'appropriation locales, par les équipes de direction des établissements scolaires, des outils rendus nécessaires par les politiques de pilotage par les résultats dans le contexte français modifient la professionnalité et révèlent, entre autres choses, le développement d'une norme collaborative et la mise en place de formes de co-pilotage.

Sotiria Grek enfin étudie les effets de la production de connaissances basées sur les données statistiques par les organisations internationales telles que l'UNESCO, la Banque mondiale et l'OCDE, et l'effort de ces dernières depuis la moitié du vingtième siècle pour trouver des solutions communes face aux grands défis actuels que constituent la lutte contre la pauvreté, les changements climatiques et la santé. Elle interroge notamment la part d'ignorance (ou de *non-knowledge*, pour reprendre le terme qu'elle utilise) que génèrent ces travaux en négligeant certains aspects importants lors de la construction d'indicateurs internationaux en matière d'éducation et de bien-être.

Finalement, chacune à leur manière, ces contributions montrent tout l'intérêt d'approfondir les questionnements scientifiques sur la notion de pilotage. Ce nouveau mode de gouvernement des systèmes d'éducation a en effet des implications fortes pour les acteurs, qu'elles soient politiques, institutionnelles ou professionnelles. Il entend rationaliser la mise en œuvre des politiques d'éducation sur des bases qu'il convient d'examiner en profondeur. Il donne lieu par ailleurs à une recherche de plus en plus importante visant à en préciser les fondements,

recherche avec laquelle d'autres traditions d'analyse doivent continuer de discuter. Plus généralement, à travers la question du pilotage, ces contributions donnent à voir la vitalité d'un champ de recherche sur les politiques d'éducation dont nous attendons avec impatience les prochains développements.

Bibliographie

- Barnay, T., Mihoubi, F. et Videau, Y. (2019). L'évaluation des politiques publiques dans un contexte de défaillances de marché: applications aux domaines de l'éducation, de la santé, de l'environnement et du territoire. *Économie et prévision*, 216, I-X.
- Barrault-Stella, L. et Goastellec, G. (dir.). (2015). L'éducation, un objet désormais commun à la sociologie et à la science politique, *Éducation et sociétés*, 36.
- Beillerot, J. et Collette, S. (2003a). Les politiques d'éducation et de formation (1989-2002). Première partie. *Carrefours de l'éducation*, 15(1), 160-202.
- Beillerot, J. et Collette, S. (2003b). Les politiques d'éducation et de formation (1989-2002). Deuxième partie. *Carrefours de l'éducation*, 16(2), 138-181.
- Buisson-Fenet, H. (2007). L'éducation scolaire au prisme de la science politique: vers une sociologie politique comparée de l'action publique éducative? *Revue internationale de politique comparée*, 14(3), 385-397.
- Buisson-Fenet, H. et Pons, X. (2014). Entre état et professions: rôles et modalités de « l'expertise » en éducation. *Carrefours de l'éducation*, 37(1), 9-14.
- Lessard, C. et Carpentier, A. (2015). *Politiques éducatives: la mise en œuvre*. Paris: Presses universitaires de France.
- Charlot, B. (dir.). (1994). *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin.
- Charlot, B. et Beillerot, J. (dir.). (1995). *La construction des politiques d'éducation et de formation*. Paris: Presses universitaires de France.
- D'Hainaut, L. (1981). *Analyse et régulation des systèmes éducatifs: un cadre conceptuel*. Paris: Nathan.
- De Landsheere, G. (1994). *Le pilotage des systèmes d'éducation*. Bruxelles: De Boeck-Wesmael.
- Demeuse, M. (2006). Qu'indiquent les indicateurs en matière d'éducation? Dans G. Figari et L. Mottier Lopez (dir.), *Recherche sur l'évaluation en éducation. Problématiques, méthodologies et épistémologie* (p. 109-117). Paris: L'Harmattan.
- Demeuse, M. et Baye, A. (2001). Une action intégrée en vue d'améliorer l'efficacité des systèmes d'enseignement: le pilotage des systèmes d'enseignement. *Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale (Université de Liège)*, 5-6, 23-50.
- Demeuse, M. et Baye, A. (2008). Indicateurs d'équité éducative: une analyse de la ségrégation académique et sociale dans les pays européens. *Revue française de pédagogie*, 165, 91-103.
- Demeuse M., Frandji D., Greger D. et Rochex J.-Y. (dir.). (2011). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe*. Lyon: ENS édition.
- Donegani, J.M. et Sadoun, M. (1976). La réforme de l'enseignement secondaire en France depuis 1945: analyse d'une non-décision. *Revue française de science politique*, 26(6), 1125-1146.
- Dupuy, C. (2017). *La régionalisation sans les inégalités: les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Dutercq, Y. (2005). *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Heurdier, L. et Prost, A. (2014). *Les politiques de l'éducation en France*. Paris: La Documentation française.
- Legris, P. (2010). Les programmes d'histoire en France: la construction progressive d'une « citoyenneté plurielle » (1980-2010). *Histoire de l'éducation*, 126, 121-154.
- Lelièvre, C. (2002). *Les politiques scolaires mises en examen. Douze questions en débat*. Paris: ESF.

- Magy, J. (1992). *L'enseignement et la formation en Communauté française: produire et gérer la qualité*. Bruxelles: CEPESS.
- Magy, J. (1998). *Oser la qualité dans l'enseignement en Communauté française de Belgique*. Namur: Érasme.
- Magy, J. et Piron, V. (2000). *L'auto-évaluation de l'institution scolaire*. Namur: Érasme.
- Mangez, C. (2011). *Évaluer et piloter l'enseignement. Analyse d'instruments de la politique scolaire en Belgique francophone* (thèse de doctorat non publiée). Université catholique de Louvain, Belgique.
- Maroy, C. (dir.). (2006). *École, régulation et marché: une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: Presses universitaires de France.
- Maroy, C. et Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue française de pédagogie*, 130, 73-89.
- Maurice, M., Sellier, F. et Silvestre, J.-J. (1982). *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne. Essai d'analyse sociétale*. Paris: Presses universitaires de France.
- Michel, A. (2000). L'école, entre globalisation et décentralisation. *Administration et éducation*, 85, 91-106.
- Mons, N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix?* Paris: Presses universitaires de France.
- Perriault, J. (2013). Deux disciplines en germe: la normalisation et l'évaluation des politiques publiques. *Hermès, La Revue*, 67(3), 151-158.
- Plassard, J.-M., et Tran, T.T.T. (2010). Pilotage et gouvernance des systèmes éducatifs. *Revue française d'économie*, XXV, 3, 147-184.
- Pons, X. (2017). Réforme administrative et recherche dans les revues d'interface: l'exemple de l'*accountability* en éducation en France. *Revue française de pédagogie*, 201(4), 41-51.
- Prost, A. (1992). *L'Enseignement s'est-il démocratisé: les élèves des lycées et collèges de l'agglomération d'Orléans de 1945 à 1980*. Paris: Presses universitaires de France.
- Prost, A. (2013). *Du changement dans l'école: les réformes de l'éducation de 1936 à nos jours*. Paris: Éditions du Seuil.
- Robert, A. (1993). *Système éducatif et réformes*. Paris: Nathan.
- Sawicki, F. (2012). Pour une sociologie des problématiques politiques de l'École. *Politix*, 98(2), 7-33.
- Thélot, C. (1994a). L'évaluation du système éducatif français. *Revue française de pédagogie, volume 107*, 5-28.
- Thélot, C. (1994b). *L'Évaluation du système éducatif*. Paris: Nathan.
- Tiana, A. (2001). Le monde comme laboratoire éducatif. *Politiques d'éducation et de formation: analyses et comparaisons internationales*, 3, 47-57.
- van Haecht, A. (1998). Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques? *Éducation et Sociétés*, 1, 21-46.
- van Zanten, A. (2004). *Les politiques d'éducation*. Paris: Presses universitaires de France.
- 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*, 40(1), 69-92.