

Georges FELOUZIS, Barbara FOUQUET-CHAUPRADE, Sonia REVAZ et Nathalie MONS

Introduction

**COMMENT LES POLITIQUES ÉDUCATIVES SONT-ELLES
CONÇUES, DÉVELOPPÉES ET MISES EN ŒUVRE ?
PLACE DES IDÉES, RÔLE DES PRATIQUES ET DES INSTITUTIONS**

Cet ouvrage traite de la trajectoire des politiques éducatives : la façon dont elles voient le jour, sont conçues, développées et effectivement mises en œuvre dans la réalité des systèmes éducatifs. Nous entendons par « politiques éducatives » le résultat de l'action publique en éducation, c'est-à-dire de l'ensemble des actions entreprises par les acteurs individuels et collectifs, publics et privés, dans le but de réguler, à diverses échelles, le secteur de l'éducation. Nous incluons dans ces politiques les réformes scolaires bien entendu, mais aussi les dispositifs pédagogiques liés aux méthodes et moyens d'enseignement et toutes autres formes d'intervention, initiées ou non par la puissance publique, liées à la gestion et l'organisation des systèmes éducatifs.

Toutefois, une telle définition empirique ne suffit pas à pleinement rendre compte de la complexité du concept de politiques éducatives, surtout lorsqu'on se questionne sur leur émergence, leur développement et leur mise en œuvre. Il ressort en effet de la littérature qu'il serait restrictif, voire abusif, de définir la conception de ces politiques comme le fruit d'une analyse purement rationnelle d'une situation ou d'un problème public « objectif » dans le but de trouver une « solution » tout aussi rationnelle (Cohen *et al.*, 1972). Depuis le milieu des années 1970 aux États-Unis et des années 1980 en France, la littérature analyse la décision politique comme le fruit de processus politiques et sociaux parfois incohérents et d'un enchaînement d'actions irrégulières, voire chaotiques, impliquant une multitude d'acteurs. La mobilisation du concept de « processus sociaux » signifie que, dès leurs prémices, les politiques publiques sont le fruit d'une action collective, mettant en jeu des idées, représentations et valeurs multiples, des intérêts divergents et des institutions dont les fonctionnements et structures sont relativement autonomes. C'est ainsi que la définition même des visées de l'action publique en éducation – doit-on lutter contre l'échec

scolaire ? Faut-il réduire la proportion d'élèves décrocheurs ? L'école doit-elle être plus inclusive ? etc. – est le fruit d'une construction idéale et matérielle qui transforme des problèmes sociaux en problèmes publics puis en problèmes politiques (Lascoumes et Le Galès, 2018). Ce processus de construction n'a rien de « rationnel », au sens où il serait guidé par la raison, incarnée par la puissance publique qui déciderait de résoudre un problème qui existerait en dehors du regard que l'on porte sur lui. Les processus à l'œuvre relèvent davantage de la négociation, de la confrontation d'idées de ce qu'est ou devrait être une « bonne » société et, partant, une « bonne » école, une école juste, correspondant aux attentes de la société à un moment donné de son histoire.

L'idée que les problèmes publics sont le fruit d'un processus social de construction n'est pas nouvelle. Elle s'inscrit dans un courant de pensée qui permet de dépasser la simple description des « séquences » d'une politique publique, comme Jones (1970) a pu les théoriser, pour aller vers l'identification des différentes dimensions déterminantes dans les processus de l'action publique. Si celle-ci est le fruit d'une construction sociale, il est alors nécessaire d'identifier, sur le plan théorique comme empirique, ses différentes dimensions comme le font Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès dans leur *Sociologie de l'action publique* (2018). Les auteurs proposent ce qu'ils nomment le « pentagone des politiques publiques », constitué des dimensions indispensables à l'analyse de celles-ci dans une perspective sociologique : représentations, processus, institutions, acteurs, résultats. Pour les auteurs, « l'analyse de chacun et de leur interaction est un passage obligé » (p. 13). Ce type d'approche relève d'un renversement de perspective sur les politiques publiques. Il ne s'agit plus d'en décrire le déroulement de façon diachronique et fonctionnelle, créant une fiction rationnelle donnant au politique le rôle premier. Tout au contraire, il s'agit d'identifier les sources sociales et les mécanismes de cette action publique par une démarche analytique privilégiant les processus sociaux à l'œuvre.

C'est dans cette perspective que se situe le présent ouvrage : comment et en quoi les politiques éducatives sont-elles le fruit de l'action, concertée ou non, d'une multitude d'acteurs sociaux en situation ? Quels sont les processus à l'œuvre et quels en sont les différents éléments ? Quelle est la place des idées, des conceptions du « juste » et du « bien » ? Comment ces idées ou ces référentiels, pour parler comme Philippe Zittoun (2008) et Pierre Muller (2005), sont construits et diffusés ? Comment sont-ils ensuite traduits lors de la mise en œuvre des politiques ? Quelle est la place et l'influence des intérêts des différents acteurs impliqués comme les professionnels, les responsables gouvernementaux ou les citoyens ? Comment penser le rôle des institutions prises entre des stimuli réformateurs, d'une part, et des dépendances au sentier liées à la nature même de leur histoire et de leur fonctionnement, de l'autre ?

En un mot, comment les politiques éducatives sont-elles conçues, développées et mises en œuvre ?

LA CONSTRUCTION DES POLITIQUES ÉDUCATIVES

Outillé de ces quelques questions, cet ouvrage propose de mettre en perspective des politiques éducatives qui se déploient dans différents contextes nationaux et institutionnels : les politiques de filiarisation dans l'enseignement obligatoire en Suisse, la création d'un tronc commun en Belgique et en Albanie, le développement d'un dispositif scolaire inclusif en France, les politiques *d'accountability* au Canada, la gestion de la crise du recrutement des enseignants au Québec, la lutte contre l'absentéisme scolaire ainsi que la gestion des enseignants contractuels en France. Ces politiques tirent leurs spécificités non seulement de leurs visées propres mais aussi de la variabilité des contextes sociaux, politiques et institutionnels dans lesquels elles s'inscrivent.

Si l'enjeu est de repérer ces spécificités, nous souhaitons également identifier les points communs à ces politiques éducatives, puisque la littérature en science politique et en sociologie de l'action publique montre qu'il existe des invariants dans la façon dont les politiques publiques sont conçues, fabriquées et construites (Giraud et Warin, 2008 ; Zittoun, 2013). Par « conception » des politiques publiques, nous entendons la façon dont elles sont élaborées au plan idéal. Il s'agit alors de questionner les processus fondés sur les idées et représentations des acteurs impliqués dans l'action publique en éducation (Muller et Surel, 1998 ; Pons, 2010 ; Revaz, 2020). La « fabrication » des politiques touche, elle, plus spécifiquement à leur versant pragmatique. Pour comprendre cette fabrication, il est nécessaire de mobiliser les processus institutionnels à l'œuvre, en lien avec les règles qui encadrent les acteurs et les stratégies qu'ils mettent en œuvre (Fontaine et Hassenteufel, 2002 ; Draelants, 2009 ; Lascoumes et Le Galès, 2018). Il s'agit par conséquent d'appréhender, d'une part, les institutions politiques au sein desquelles est fabriquée l'action publique, et les institutions scolaires, d'autre part. Enfin, les politiques sont aussi le fruit de « constructions » sociales au sens de la sociologie de Berger et Luckman (1997) : la perception du monde, et donc la définition même des problèmes à résoudre comme des solutions à apporter, sont le résultat de représentations sociales, de catégories de jugement et de perception socialement construites... S'y intéresser implique de prendre en compte les processus complexes de mobilisation des acteurs collectifs dans leur capacité à définir et redéfinir les enjeux sociétaux.

Les outils et catégories de la sociologie et de la science politique sont ici pertinents pour décoder le sens de ces politiques et analyser les processus à l'œuvre dans leur conception, fabrication et construction. De façon concrète, nos interrogations prennent leur source dans un séminaire de recherche qui s'est tenu à Genève en novembre 2018 sur la conception des politiques éducatives. Ce séminaire, soutenu par le Fonds national suisse de la recherche¹, a

1. Séminaire organisé par Barbara Fouquet-Chauprade, Georges Felouzis et Sonia Revaz, Fns IZSEZO_182910.

réuni la plupart des contributeurs à cet ouvrage dans le but de clarifier les outils conceptuels nécessaires à l'analyse de la conception des politiques éducatives sur la base de recherches empiriques issues de terrains français, suisses, belges, albanais et canadiens. Ces questionnements sont initialement issus d'une recherche² développée en Suisse sur les réformes de l'enseignement secondaire I³ de trois cantons francophones. Au cœur de ces réformes, se pose la question de la répartition des élèves dans les filières de l'enseignement obligatoire. Objet de débats houleux et de votations populaires successives, elle a donné naissance à trois politiques contrastées, sur certains points opposés, dans des cantons pourtant très proches aux plans culturel, géographique, social et économique⁴. L'approche comparative a permis d'analyser les processus de conception et de fabrication de ces politiques (Revaz, 2020) ainsi que leurs effets sur les apprentissages et les inégalités scolaires (Pettrucci *et al.*, 2021 ; Felouzis et Charmillot, 2023). Dans ce cas, comme dans beaucoup d'autres, l'approche comparative a constitué un puissant outil pour dégager les spécificités et les invariants des processus sociaux à l'œuvre dans la construction de ces politiques.

Dans cette perspective, les différentes contributions de cet ouvrage montrent que penser la conception, la fabrication et la construction d'une politique revient toujours à considérer différentes dimensions : la mobilisation d'idées et de représentations par les acteurs (Muller et Surel, 1998 ; Zittoun, 2008), le poids des institutions (Powell et Dimaggio, 1991 ; Demailly *et al.*, 2019) – politiques comme sociales – et les intérêts sociaux, politiques et professionnels (Coburn, 2004 ; Maroy, 2013). Ce parti pris analytique, mis en œuvre dans les contributions de cet ouvrage, se réfère à une approche néo-institutionnaliste qui accorde une place centrale au poids de l'institution sur l'action publique et repose sur une approche sociologique de l'organisation scolaire, prenant en compte la capacité d'action des acteurs évoluant dans l'institution.

LE POIDS DES INSTITUTIONS, LE RÔLE DES ORGANISATIONS ÉDUCATIVES

Ces réflexions nous conduisent à raisonner sur le poids des institutions dans la conception des politiques éducatives. L'« institution » doit être comprise

2. Cette recherche s'inscrit dans le projet de recherche « Comment organiser l'enseignement secondaire obligatoire ? Une étude des réformes scolaires et de leurs effets dans trois cantons romands » (100019_156702/1) soutenu par le Fonds national suisse (FNS).
3. Le secondaire I correspond à la dernière étape de la scolarité obligatoire durant laquelle les élèves étudient dans des établissements appelés « cycles d'orientation ».
4. Pour expliciter quelques éléments, et sans aller trop avant dans la complexité des variations cantonales inhérentes au système fédéral suisse, les trois cantons qui ont fait l'objet de l'enquête sont de langue française et très proches au plan géographique. En revanche, les évolutions de leurs politiques éducatives en matière d'organisation des parcours des élèves sont très contrastées. Rappelons que l'éducation relève de l'autorité des cantons en Suisse, ce qui constitue un terrain d'enquête très fécond pour qui veut comprendre les principes de variation à l'origine de l'action publique en éducation.

dans son double sens (Draelants et Maroy, 2007) en distinguant une dimension tirée d'une définition durkheimienne et une dimension inspirée de la sociologie des organisations. Au sens durkheimien, l'institution se définit comme « toutes les croyances et tous les modes de conduites institués par la collectivité » (Durkheim, 1969, p. 23). L'institution constitue ici un cadre qui guide les individus par « des manières collectives d'agir ou de penser [qui] ont une réalité en dehors des individus [...] elle a nécessairement pour effet de fixer, d'instituer hors de nous certaines façons d'agir et certains jugements qui ne dépendent pas de chaque volonté particulière prise à part » (Durkheim, 1969, p. xxii). Dans cette perspective, les institutions structurent les cadres cognitifs et normatifs, définissant des croyances, structurant des routines, conditionnant des actions. Pourtant, montrer la prégnance de la dimension institutionnelle dans les processus de conception des politiques n'implique pas nécessairement de souscrire à la philosophie par trop déterministe et fonctionnaliste de la théorie durkheimienne. Comme certains auteurs ont pu le souligner en se réclamant de l'approche néo-institutionnaliste en éducation (Maroy, 2007 ; Draelants, 2009), l'école n'est pas qu'une institution, elle est aussi une organisation dans laquelle les buts à atteindre sont multiples et les acteurs sociaux poursuivent des objectifs qui leur sont propres. Weick (1976) et Coburn (2004) montrent ainsi que les organisations éducatives illustrent souvent le paradigme du « couplage flou » (*loose coupling*), entre les valeurs et buts à atteindre d'une part et l'action concrète des acteurs en situation d'autre part. D'abord, parce que les buts et objectifs à atteindre sont multiples et peu clairs (Bryk, 2017). Ensuite, parce que chacun des buts peut faire l'objet d'actions concrètes variées, voire opposées selon l'interprétation que les acteurs produisent de la situation (Datnow et Castellano, 2000 ; Rowan et Miller, 2007 ; Enthoven *et al.*, 2015). On peut interpréter le choix de plusieurs pays de se doter de politiques *d'accountability* et de pilotage par les résultats comme des tentatives – aux succès variables – pour limiter ce couplage flou lié à la nature même des organisations éducatives. Cette régulation par les performances (Maroy, 2013) s'illustre par exemple en France à travers les indicateurs de valeur ajoutée des lycées (IVAL), construits et publiés par le ministère de l'Éducation nationale (Évain et Évrard, 2017). Ils donnent à voir une centration des objectifs sur les apprentissages et la réussite au baccalauréat en même temps qu'une autonomie relative donnée aux établissements pour atteindre leurs objectifs. Concevoir une politique de « pilotage » revient donc, dans ce cas, à orienter l'action concrète des acteurs vers les visées centrales du système à un moment donné et ainsi tenter de limiter les effets du *loosely coupled system* (Weick, 1976) des organisations éducatives.

Les institutions, comme cadres cognitifs et normatifs et comme cadres d'action, irriguent les politiques éducatives non seulement par les idées qu'elles incarnent mais aussi par les inerties dont elles sont porteuses et les stratégies qu'elles suscitent de la part des acteurs (Musselin, 2005 ; Draelants et Revaz, 2022a).

Ainsi, limiter les processus de découplage est d'autant plus complexe que les institutions tendent à résister au changement et que les acteurs qui y participent s'approprient par différents mécanismes – interprétation, traduction, voire hybridation – les directives qui leur sont données. Parmi les travaux qui œuvrent à montrer le poids des institutions dans l'action publique, nombreux sont ceux qui mettent en évidence des processus de dépendance au sentier emprunté – *path dependence* (Pierson, 2000; Palier, 2019). Ces processus révèlent la façon dont les choix passés déterminent la trajectoire des politiques publiques, à l'image des travaux de Van Haecht (1985) démontrant le poids, et surtout le frein, de l'histoire du système éducatif belge sur la démocratisation des études. Finalement, penser les politiques éducatives à partir des institutions revient à produire une sociologie empirique des acteurs dans leur contexte pour mieux comprendre le fonctionnement de l'action publique.

LES POLITIQUES ÉDUCATIVES : DES POLITIQUES PARMIS D'AUTRES ?

Une des questions transversales aux différentes contributions de cet ouvrage est celle de la nature spécifique des politiques éducatives. L'action publique fonctionne de façon similaire en éducation et dans les autres secteurs de la société (Buisson-Fenet, 2007) – c'est bien cela qui justifie l'usage des catégories de la sociologie de l'action publique. Toutefois, nous défendons l'idée de la nécessité d'intégrer à notre raisonnement les développements de la sociologie de l'éducation et les résultats de ses productions scientifiques. *Mutatis mutandis*, il en est des politiques éducatives comme des politiques sociales. On ne peut étudier ces dernières sans intégrer les travaux sur la sociologie de la pauvreté et de la marginalité sociale (Castel, 1995; Paugam, 2013). D'abord, parce que ces travaux permettent une compréhension précise du champ en question. Mais aussi parce qu'ils montrent que les « idées » à la source de ces politiques intègrent, à des degrés divers, les résultats scientifiques et les analyses des sciences sociales en la matière. Le débat, bien entendu, n'est pas clos concernant la place des résultats de la recherche dans la conception des politiques éducatives (Biesta, 2007; Saussez et Lessard, 2009; Draelants et Revaz, 2022b). Cette place pose en effet la question des acteurs légitimes pour définir le « bien » et le « souhaitable » en matière d'éducation. S'agit-il des acteurs politiques, porteurs d'une légitimité démocratique? Des chercheurs et experts, au nom de la connaissance et du savoir? Des acteurs professionnels au nom des savoirs et expériences pratiques contextualisés? Des mouvements citoyens jouant le rôle d'entrepreneurs de cause? Le débat n'est pas tranché mais il montre la pertinence des approches prenant en compte l'ensemble des acteurs en présence et leurs interactions pour comprendre comment les politiques éducatives sont conçues, fabriquées et construites.

C'est ainsi qu'en définissant les politiques éducatives comme « des programmes d'action gouvernementale, informés par des valeurs et des idées,

s'adressant à des publics scolaires et mis en œuvre par l'administration et les professionnels de l'éducation » (van Zanten, 2008, p. 535), van Zanten insiste sur la participation de l'ensemble des acteurs de l'institution scolaire et non pas seulement sur les autorités politiques et administratives en tant que telles. Parmi les acteurs collectifs intervenant dans la conception même des politiques éducatives au travers des débats et des discours circulants, on peut également évoquer les sources internationales qui émergent progressivement à la fin du siècle dernier (Mons, 2008; Dumay et Dupriez, 2009; Felouzis et Hanhart, 2011). Dans leur article sur les politiques et les pratiques en éducation, Claude Lessard et ses collègues (2008) notent, à juste titre, qu'« une intense activité politique, soutenue par un débat public à la fois vif et fortement médiatisé, a produit de nombreuses politiques et réformes éducatives, dans les pays du Nord comme dans ceux du Sud, dans le prolongement d'évolutions importantes de la société globale » (Lessard *et al.*, 2008, p. 155). Cette intensification questionne, entre autres, l'influence des instances internationales sur les politiques éducatives nationales et locales. Dans *L'école à l'épreuve de la performance* (Maroy, 2013), les auteurs insistent sur les dynamiques à l'œuvre dans la conception, la fabrication et la construction des politiques éducatives. Reflétant des principes de justice et d'efficacité circulant d'un pays à l'autre, ils trouvent, dans les contextes nationaux et locaux, des traductions (voir dans cet ouvrage, la contribution de Xavier Pons et celle de Christian Maroy) visibles dans les modalités concrètes de réalisation et de mise en œuvre de ces idées. Un des exemples emblématiques de ce processus de traduction est celui de l'influence de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à travers le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (Pisa). Forme d'imposition « douce » de normes et de valeurs en matière de politiques éducatives, ces enquêtes d'évaluation des acquis des élèves ont certes une influence variable selon les pays (Grek, 2009; Felouzis et Charmillot, 2012; Martens *et al.*, 2015; Gorur *et al.*, 2016), mais peuvent être considérées, selon les contextes, comme un puissant moyen d'agir sur les référentiels et paradigmes éducatifs ou comme une simple justification rhétorique. Pons (2015) a d'ailleurs mis en évidence l'instrumentalisation des résultats des enquêtes Pisa au Parlement français, mobilisés tantôt comme un indicateur de l'état du système éducatif, tantôt comme un argument critique visant l'opposition politique. La conception et la fabrication des politiques éducatives dépendent ainsi à la fois d'entrepreneurs de cause institutionnalisés sur le plan international tels que l'OCDE (Callon, 1986; Campbell, 2004; Mons, 2007; Gorur *et al.*, 2016), mais aussi des forces sociales en présence dans le *hic et nunc* de chaque espace national (Maroy et Pons, 2017; Fouquet-Chauprade *et al.*, 2023). L'exemple des réformes des filières dans le secondaire I dans de nombreux cantons en Suisse (Felouzis *et al.*, 2013; Revaz, 2020; Winz, 2022) révèle à la fois l'émergence de nouvelles normes éducatives pour lesquelles l'argument de l'équité est un point nodal (Revaz et Winz, 2021), et de rapports

de force complexes entre des représentations localisées de l'école et ses fonctions sociales. Un principe similaire est à l'œuvre dans les politiques d'inclusion scolaire en France dans les années 2010 (voir la contribution d'Hélène Buisson-Fenet) prises entre les logiques d'inclusion des élèves porteurs de handicaps et les logiques professionnelles au sein du corps enseignant.

PRÉSENTATION DES CONTRIBUTIONS

Les sept contributions qui suivent s'appuient sur des recherches empiriques issues de différents contextes nationaux. L'interrogation commune est centrée sur les processus de conception, fabrication et construction des politiques éducatives, analysées du point de vue des approches néo-institutionnalistes, c'est-à-dire en lien avec les idées et intérêts des acteurs qui les façonnent, mais aussi avec les institutions dans lesquelles leur action se développe. Ils présentent des cas nationaux variés – France, Suisse, Belgique, Albanie, Québec – dans la perspective d'identifier les processus communs et les spécificités de chaque terrain. Ils interrogent les logiques d'action et les stratégies des acteurs, les référentiels sur lesquels ils s'appuient et l'influence des institutions dans lesquelles les politiques s'inscrivent.

L'ouvrage est organisé en deux parties.

La première partie, intitulée « La construction des politiques éducatives : principes, contextes et trajectoires », s'attache à identifier les mécanismes de construction des politiques éducatives, soit de façon synchronique, comme le fait Xavier Pons en proposant une typologie des modes de conception des politiques éducatives, soit par une perspective plus diachronique, comme le fait Christian Maroy en privilégiant le concept de trajectoire de politique publique. La troisième contribution, celle de Claude Lessard, insiste sur l'implantation des politiques comme dimension incontournable de leur construction. Ces trois contributions éclairent de façon complémentaire la conception des politiques non comme un « moment » ou une « étape » spécifique mais comme une construction progressive obéissant à des logiques d'action diverses qui s'opposent souvent, se complètent parfois selon les contextes concrets de leur déploiement.

Ainsi, la contribution de Xavier Pons, « La conception des politiques d'éducation en France : vers une typologie », propose d'analyser les trajectoires d'action publique au travers de la réanalyse de trois recherches. La première traite des politiques d'*accountability* en France et au Québec. La deuxième concerne un projet de réforme de l'évaluation des enseignants en France et la troisième est une analyse du débat public en éducation en France depuis 1997. L'auteur propose de penser la conception des politiques éducatives à partir de deux axes structurants. Le premier est le niveau de formalisation de ces politiques, qui correspond à leur degré de rationalisation « à la fois formelle et matérielle ».

Le second est celui de la politisation de ces politiques, reflétant l'importance des enjeux d'éducation dans le débat public et témoignant des positions partisans dans l'arène politique en lien avec les valeurs et les normes. Ces deux axes permettent de dégager quatre modalités de conception des politiques éducatives. La première modalité est la négociation « emblématique du maintien d'une régulation corporatiste du système scolaire », la deuxième s'apparente à un bricolage institutionnel qui consiste à trouver des solutions pratiques « à toutes les étapes et à différents niveaux du processus d'action publique ». La troisième est la fabrication politique, « qui vise moins à proposer des solutions sur la base d'un travail expert de résolution de problèmes qu'à diffuser des énoncés de politiques publiques permettant une remise en ordre symbolique et discursive de la société ». Enfin, la quatrième modalité de conception de l'action publique est celle des petits pas qui allie une forte politisation des objets traités avec une faible formalisation de la politique, celle-ci se construisant par un processus constant d'ajustement de l'existant.

La contribution de Christian Maroy, « Trajectoire de l'action publique et bricolages des politiques scolaires », insiste sur la nécessité d'étudier la conception des politiques éducatives au regard de leur trajectoire, et non pas sur le seul moment de l'énoncé et de la conception initiale. Il approfondit ainsi la notion de bricolage introduite et thématisée dans le texte de Xavier Pons et insiste utilement sur la question de la dépendance au sentier et sur le poids des institutions. L'auteur met au cœur de ses questionnements le fonctionnement des institutions dans leurs rapports à l'action publique. Cela le conduit à placer le concept de bricolage au centre des mécanismes de conception des politiques éducatives. Celles-ci ne sont pas le simple fruit d'un processus rationnel et instrumental visant la résolution d'un problème public identifié, mais d'un processus hybride mêlant des modèles transnationaux, des intérêts et programmes d'actions ancrés dans les spécificités nationales et institutionnelles. Sur le plan empirique, il fonde ses analyses sur une relecture de trois enquêtes portant sur des politiques contrastées par les contextes nationaux dans lesquels elles se déploient comme par leurs visées et les instruments privilégiés. Les deux premières recherches prennent place dans la Communauté française de Wallonie-Bruxelles (CFWB) et concernent la régulation des inscriptions dans les établissements du marché scolaire belge, d'une part et le développement d'une politique d'évaluation externe du système scolaire, d'autre part. La troisième concerne la gestion axée sur les résultats au Québec. Par ses analyses, Christian Maroy montre que la conception d'une politique s'inscrit dans une genèse et une trajectoire longue qui mobilise les institutions préexistantes, les « bricolages (cognitifs, institutionnels, politiques) concernant l'élaboration des finalités et des instruments de la politique, et enfin les traductions spécifiques d'idées, d'instruments ou de référentiels politiques transnationaux ». Cette approche diachronique permet de mettre en lumière les bricolages successifs pour chacune de ces politiques et

les traductions idéelles qui interviennent à partir d'un registre d'action publique disponible au niveau international.

Enfin, Claude Lessard prend pour objet la mise en œuvre des politiques éducatives comme dimension déterminante de leur construction dans « La mise en œuvre des politiques éducatives comme théorie du changement et comme épreuve ». Prenant au sérieux la proposition défendue par Christian Maroy selon laquelle une politique éducative ne peut se comprendre qu'en en étudiant sa trajectoire, Claude Lessard propose de saisir la conception à partir de la mise en œuvre : « la mise en œuvre peut être un bon analyseur de la politique en révélant des caractéristiques fondamentales, parfois cachées ou à l'arrière-plan, parfois négligées ou sous-estimées ». Pour cela, l'auteur nous invite à considérer l'ensemble des acteurs de l'éducation comme des *policy makers*, dès lors qu'ils participent à la définition même des politiques d'éducation en les traduisant dans les réalités concrètes des établissements et des classes. C'est ainsi que l'auteur centre l'analyse sur les trajectoires de ces politiques, c'est-à-dire leur développement dans le temps, et privilégiant leur « saisie par le bas » de façon à mieux comprendre la logique de ces trajectoires. À partir des travaux de Ball (1993), il rappelle le poids des différents contextes qui jalonnent les trajectoires des politiques : « le contexte de l'influence (*policy context*), celui de la production de la politique (*policy text*), et celui ou plutôt ceux de la pratique ». Penser l'action publique revient ainsi à expliciter la ou les théorie(s) du changement qui sont à son principe de façon à mieux identifier le rôle concret des acteurs, leur degré d'autonomie, leurs capacités de mobilisation et leurs rapports aux institutions. En définitive, l'auteur se questionne sur ce que peut être une « mise en œuvre réussie » d'une politique éducative. Car la complexité des processus de mise en œuvre définit les contours de véritables « épreuves » pour l'action publique, notamment dans la non-congruence des principes de légitimité qui s'y déploient. La mise en œuvre est alors pensée comme un équilibre, toujours mouvant et à reconstruire, entre légitimité morale (concernant les valeurs), légitimité cognitive (les connaissances sur les processus éducatifs) et légitimité pragmatique (les savoirs et savoir-faire des praticiens de l'éducation). Pour finir, Claude Lessard interroge la position du chercheur dans le processus de réforme et d'analyse de l'action publique qu'il définit comme celle d'un « ami critique » qui interroge et met en perspective les pratiques.

La seconde partie, intitulée « Hybridations, institutions, problèmes publics : quatre études de cas », rassemble des contributions qui prennent pour substrat théorique une approche néo-institutionnaliste. Elles questionnent la façon dont l'action publique se conjugue concrètement dans des contextes nationaux, politiques et institutionnels variés.

La contribution de Georges Felouzis, Sonia Revaz et Barbara Fouquet-Chauprade, « Filières, inégalités et démocratie participative : processus de construction d'une réforme scolaire à Genève », interroge les dynamiques de

conception des politiques de filiarisation au niveau du secondaire obligatoire dans le contexte suisse. Dans la plupart des cantons en Suisse, un palier d'orientation intervient dès la fin du cycle primaire. À l'âge de 12 ans, les élèves sont orientés dans deux ou trois filières correspondant à leur niveau scolaire et menant à des cursus distincts : formations professionnelles ou formations de type baccalauréat. L'article étudie les processus politiques et les débats à l'œuvre dans la réforme intervenue à Genève en 2011 mais lancée dès 2005 par des entrepreneurs de cause qui déposent deux initiatives populaires dont le but consiste en une révision du système de répartition des élèves, dans le sens d'un renforcement de la filiarisation pour l'une, et de création de classes hétérogènes pour l'autre. Un contreprojet, élaboré par la puissance publique, sera *in fine* adopté par le peuple par votation. La question posée est celle de la conception de cette réforme, plus précisément des processus politiques de négociation et de construction du consensus au sein des forums et arènes. La base empirique est constituée des transcriptions de débats parlementaires, publications des différents groupes d'intérêt, rapports d'auditions et de transcriptions d'entretiens réalisés auprès de responsables politiques. Il ressort des analyses du corpus que l'absence de points de convergence suffisants entre les parlementaires et le poids du contexte institutionnel de démocratie participative enferment le débat politique dans un registre éloigné des enjeux réels de la réforme, c'est-à-dire la réussite des élèves et la réduction des inégalités. La stratégie du consensus politique privilégiée par les institutions politiques suisses a ici primé sur les conceptions de la « bonne école » et de « l'école juste » des différents protagonistes.

La contribution d'Hélène Buisson-Fenet, « Les coordinateurs Ulis : un nouveau corps pour une nouvelle école ? » est centrée sur l'évolution des politiques liées à l'éducation des élèves en situation de handicap en France. La conception de ces politiques est appréhendée et analysée à l'aune de l'évolution historique des corps professionnels qui s'y rattachent, montrant l'« évolution conceptuelle de la place assignée par l'institution scolaire aux enfants dont les difficultés d'apprentissage scolaires sont renvoyées à des troubles qualifiés médicalement ». Le propos est donc de retracer l'histoire des différents corps de métier dédiés aux élèves porteurs de handicap pour comprendre la conception des politiques qui s'y rapportent et les transformations structurelles subséquentes du système éducatif français. Des instituteurs spécialisés pour l'enfance « inadaptée » des années 1950 et 1960, aux rééducateurs de l'éducation nationale des années 1960 et 1970, en passant par les maîtres « E » et « G » des réseaux d'aide spécialisée, jusqu'aux coordonnateurs Ulis (Unités spécialisées d'inclusion scolaire) créés en 2010, l'analyse sociohistorique des missions et publics cibles de ces différents segments enseignants révèle les transformations de l'institution scolaire et les conceptions successives des politiques scolaires ciblant les élèves porteurs de handicap. Ainsi, l'autrice montre que « le glissement paradigmatique de l'intégration scolaire à l'éducation inclusive participe

d'une évolution parallèle de la professionnalité des enseignants spécialisés : non plus attachés à la culture du primaire, mais qualifiés pour accompagner transversalement l'inclusion jusqu'au terme de la scolarité obligatoire ». Ici, la dimension temporelle de l'analyse inscrit la création des Ulis dans une trajectoire de politique publique étendue, illustrant le temps long de la conception et de la fabrication d'une politique d'école inclusive.

Dans « Gestion de crise et conception d'une action publique face à la pénurie d'enseignants : le cas du Québec », Bernard Wentzel questionne la politique de gestion de la pénurie d'enseignants qui touche la province du Québec, au Canada, depuis plusieurs années. Il montre d'abord que cette crise, bien que prévisible au regard des indicateurs statistiques disponibles, a été traitée dans l'urgence et par le tâtonnement. La pénurie d'enseignants s'observe au niveau international et dépend de multiples facteurs liés soit à des phénomènes récents de massification scolaire dans certains pays, soit de vieillissement de la population enseignante, soit à un manque d'attractivité pour la profession au sein des jeunes générations, soit, enfin, à un manque de formations qualifiantes dans l'enseignement supérieur. Par le biais d'un modèle d'analyse de l'action publique appliqué à des documents politiques, médiatiques et scientifiques, l'auteur met en évidence la façon dont la question est perçue, ses mécanismes d'émergence dans le débat public et ses conséquences sur la conception d'une action publique pour y remédier. Les résultats renseignent sur les mécanismes de conception de politiques de professionnalisation – notamment les processus de décision et d'action visant à résoudre le problème – au regard de l'évolution des défis assignés à l'école. Ils pointent particulièrement les stratégies communicationnelles et l'incitation politique comme éléments fondateurs de l'action publique, ce qui conduit l'auteur à étendre son questionnement sur les relations entre les institutions productrices de résultats scientifiques d'une part et l'action publique en éducation de l'autre.

Enfin la contribution de Geralda Rika et Nathanaël Friant, « Quelles politiques éducatives sous-tendent l'implantation d'un tronc commun plus long en Fédération Wallonie-Bruxelles et en Albanie ? », met en perspective deux politiques éducatives d'allongement et de redéfinition du tronc commun dans deux contextes nationaux et institutionnels contrastés. La comparaison s'explique par la participation des deux pays aux enquêtes Pisa et par la décision commune de suivre les recommandations de l'OCDE concernant la durée du tronc commun ; recommandations qui valorisent un tronc commun prolongé, favorable à la qualité, l'efficacité et l'équité des systèmes éducatifs. Les deux pays sont bien entendu très contrastés au plan de leur histoire politique, de leur niveau de richesse comme de la nature de leurs systèmes éducatifs. C'est ce qui fonde la pertinence de la comparaison pour comprendre les mécanismes d'hybridation et de traduction des politiques internationales dans des contextes nationaux spécifiques. Pour cela, les auteurs proposent d'analyser les débats

parlementaires qui ont précédé la mise en œuvre de ces réformes dans les deux pays afin d'identifier les sources idéelles et institutionnelles qui ont motivé leur conception. Les résultats mettent en évidence que « chacun des deux pays sélectionne, parmi les recommandations, celles qu'il juge indispensables ou faisables compte tenu de ses propres contextes historiques, politiques, philosophiques et économiques ». *In fine*, les deux systèmes éducatifs convergent globalement, mais, bien qu'inspirées par des sources identiques, les réformes implantées produisent des contenus parfois opposés ; la Fédération de Wallonie-Bruxelles s'éloignant par exemple de l'approche par compétence alors que l'Albanie adopte cette approche « en vue de moderniser son système, affirmant ainsi une volonté de rupture avec le passé ».

«Comment réformer l'école ?», Barbara Fouquet-Chauprade
ISBN 978-2-7535-9927-7 Presses universitaires de Rennes, 2025, www.pur-editions.fr