A quoi servent les enquêtes PISA ?
Réflexions sur le cas de la Belgique francophone

Eric MANGEZ[*]
Branka CATTONAR[*]

Notre contribution explore la question du rôle des connaissances formalisées dans la construction des politiques publiques dans le secteur de l'éducation. Notre objet empirique est constitué du programme de l'OCDE consacré à l'évaluation des acquis des élèves de 15 ans au sein des pays membres de l'OCDE et de certains pays associés, connu sous l'acronyme PISA (*Programme for international Student Assessment).*
Différents chercheurs se sont intéressés à cette étude soit pour en commenter les résultats soit pour procéder à des analyses secondaires, soit encore pour mettre en évidence des biais méthodologiques ou culturels. Notre perspective est différente : elle cherche à réaliser une analyse du rôle que ce dispositif joue dans l'espace des politiques éducatives dans le contexte de la Communauté française de Belgique (CFB). La structure de notre analyse est simple : il s'agit d'examiner la rencontre entre un instrument, dépositaire de certaines propriétés, et un contexte, marqué lui aussi par certaines particularités forgées au cours de l'histoire.

Les instruments (de politique publique) sont porteurs d'une certaine manière d'organiser les rapports entre acteurs (gouvernants, acteurs organisés, gouvernés, usagers,…) et de concevoir le monde dans lequel ils interagissent (Lascoumes, Le Gales, 2005). Leur forme, leur mode de fonctionnement, leur rationalité propre résultent de rapports sociaux, en même temps qu'ils en sont les dépositaires : ils promeuvent, parfois implicitement, une certaine manière d'organiser l'action des acteurs et leurs interactions, en ce compris les rapports entre l'Etat et la société civile.

---

[*] Respectivement professeur de sociologie et chargée de cours invitée à l'Université catholique de Louvain. Tous deux sont membres du Cirtes et du Girsef.

Texte publié comme : Mangez, Eric ; Cattonar, Branka. 2010. A quoi servent les enquêtes PISA ? Réflexions sur le cas de la Belgique francophone. In: Sciences de la société, no. 79, p. 29-41.

Il ne faut cependant pas attribuer théoriquement trop de pouvoir aux instruments. S'il est vrai qu'ils ne sont jamais neutres et s'ils portent en eux une manière d'organiser le monde, cette dernière n'est là qu'en puissance : dans la pratique, les instruments s'inscrivent en effet toujours dans un contexte, lui-même inscrit dans une histoire. Il est dès lors essentiel d'accorder également une attention spécifique au contexte politique et institutionnel : on ne peut pas comprendre l'inscription des enquêtes PISA dans un contexte donné sans saisir les différents acteurs institutionnels qui y agissent, de même que l'histoire et la structure des relations qui les lient. La signification sociale et politique d'un instrument comme PISA se construit dans un contexte, au sein d'une histoire et en fonction de cette histoire, histoire qui peut elle-même s'en trouvée modifiée. Le cadre d'analyse conçu pour étudier le rôle et la place de PISA consiste ainsi à penser ce rôle comme le résultat d'une rencontre entre un contexte (marqué par une histoire et où existent un système de relations entre acteurs, des valeurs, des habitudes,…) et un instrument qui véhicule une rationalité propre marquée elle aussi par un système de relation entre acteurs, des valeurs et des manières de faire.

Les enquêtes PISA et la politique éducative en Communauté française de Belgique

Pour saisir la manière dont un instrument tel que PISA acquiert ou non une signification dans un contexte donné, il est essentiel de prendre en compte la culture politique propre au contexte en question. Il est évident que l'on ne fabrique pas des politiques publiques de la même manière dans tous les pays européens. On montrera par exemple que, de plusieurs points de vue, la manière de construire des politiques publiques en Belgique est diamétralement opposée à la manière de procéder en France. Ces formes et ces modalités différentes de *policy-making* doivent être pleinement prises en compte pour l'analyse des instruments et du rôle qu'ils sont amenés à jouer dans tel ou tel contexte national.

Historicité du rapport Etat / Société

Cette première section a pour objectif de documenter la spécificité du contexte et de la culture politique belge, d'abord en les situant dans une histoire longue, puis en identifiant des changements récents. Il ne s'agit pas de procéder à une description méthodique des institutions politiques qui composent le paysage belge (francophone), mais plutôt de faire sentir quelle est la culture politique, c'est-à-dire aussi quelles sont les manières de faire, les habitudes, voire les habitus politiques qui s'y développent : comment construit-on traditionnellement des politiques publiques en Belgique ?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de remonter dans le temps. La culture politique belge s'est en effet constituée dans une histoire longue. On sait qu'une des principales conditions de possibilité de la Belgique comme État-nation a consisté en la construction, dès 1830-1831, d'un accord fondamental entre deux communautés (catholique et anticléricale) qui n'ont accepté de vivre ensemble qu'à la condition de se voir accorder un certain nombre de libertés (notamment pour organiser leur vie collective) (Mabille, 2000). Cet acte fondateur établit les bases d'une relation spécifique

entre l'État, d'une part, et une « société civile organisée » (Reman, 2002) au sein de laquelle cohabitent différentes communautés, d'autre part. Dans une diversité de secteurs, la Belgique s'est alors structurée, progressivement, autour de différents piliers (Seiler, 1997) avec cependant davantage de succès dans les secteurs de service (éducation[1], santé, loisirs…) que dans des secteurs moins personnalisés (finance, énergie,…) (Vanderstraeten, 2002). S'il est évident que les piliers ont perdu une partie de leur solidité institutionnelle, s'il est évident également que l'on assiste aujourd'hui à une forme de dissociation entre les organisations propres aux piliers et leurs bases sociologiques (De Munck, 2002), il n'en demeure pas moins qu'ils ont donné une certaine épaisseur et une certaine consistance à la culture politique belge.

Historiquement, cette culture s'est construite sur le principe selon lequel il faut trouver des manières d'agir qui permettent à des groupes différents de vivre ensemble tout en préservant, au moins en partie, leur autonomie. Ces manières d'agir qui permettent le vivre ensemble dans une société segmentée sont, par exemple, le scrutin proportionnel (plutôt que majoritaire), l'octroi et le maintien d'une certaine autonomie aux acteurs collectifs organisés (notamment au travers de libertés constitutionnelles), le financement par les pouvoirs publics des activités organisées par ces collectifs lorsqu'elles sont considérées d'utilité publique (selon le principe de la liberté subsidiée, par exemple), la négociation de différentes formes de « pactes » (scolaire, culturel, associatif) supposés garantir un partage du pouvoir social et symbolique. On peut ainsi comprendre que les pouvoirs publics belges définissent leur relation avec la société civile organisée comme une relation de « complémentarité ». Cette manière de poser les relations entre l'Etat et la société, qui est diamétralement opposée au modèle français, doit être prise en compte dans l'analyse des rapports entre connaissance et politique.

La cohabitation démocratique de différentes communautés, sur un même territoire, ne peut se réaliser qu'à certaines conditions, qui sont celles de la démocratie consociative (Lijphart, 1979 ; Bakvis, 1985). La construction des politiques publiques dans ce type de démocratie se caractérise en effet par plusieurs traits, que différents analystes de la vie politique et sociale belge ont bien identifiés : i) en général l'État – ou plus largement, les pouvoirs publics – est relativement faible et « *mis en position de subordination par rapport à [la] société civile organisée* » (De Munck, 2002) ; ii) les savoirs pertinents dans la plupart des secteurs de l'action publique ne se situent pas dans les administrations officielles de l'État (De Munck, 2002) ; iii) l'autonomie segmentaire des acteurs organisés est importante et prévaut à défaut d'accord intersegmentaire (Seilier, 1997) ; iv) les politiques publiques se construisent du « bas vers le haut » au travers de la fabrication de compromis intersegmentaires entre acteurs institués (Dumont, Delgrange, 2008). Dans un article récent, Dumont et Delgrange (2008) synthétisent bien

1. Dans le secteur de l'éducation, les « réseaux » d'enseignement constituent des fédérations de pouvoirs organisateurs construits sur des clivages philosophiques. Quatre réseaux d'enseignement coexistent en Belgique francophone : le réseau étatique de la Communauté Française de Belgique, le réseau des pouvoirs publics locaux (villes, communes et provinces), le réseau de l'enseignement libre confessionnel (en majorité catholique), le réseau d'enseignement libre non confessionnel.

certains aspects du modèle de démocratie à l'œuvre en Belgique, notamment en soulignant le contraste avec la France. Pour eux, le modèle républicain français est « monoculturaliste » : « *Il est conçu selon un mouvement déterminant qui procède du haut vers le bas, de l'État vers la société, de la politique vers la culture.* » À l'inverse, en Belgique, « *[au] lieu de partir de l'État pour descendre dans la société, la culture politique [se] construit à partir du bas, de la pluralité des traditions religieuses, idéologiques et régionales, pour remonter vers le politique et l'État. [… La] réalité sociopolitique du système belge de la décision publique est caractérisée de manière massive par la logique de la négociation et du compromis* ». A partir de là, on peut comprendre, les rôles fondamentalement différents que jouent l'intellectuel belge (qui fait nécessairement partie d'une « famille ») et l'intellectuel français (qui se présente « seul » face à l'Etat) (Quaghebeur, Rebérioux, 1997) : si l'intellectuel français doit, pour exister politiquement, faire preuve de charisme et d'éloquence, l'intellectuel belge doit plutôt s'intégrer à une « famille » et démontrer sa capacité à allier, en coulisse, des positions différentes au sein de compromis complexes.

En indiquant qu'en Belgique, la culture politique se construit « à partir du bas », Dumont et Delgrange nous fournissent une image éclairante de la logique belge, par rapport à laquelle il est cependant tout à fait essentiel de souligner que le « bas » en question est constitué des groupements quasi-institutionnalisés, c'est-à-dire d'un espace de la société civile organisée qu'il convient de distinguer des citoyens eux-mêmes. La caractéristique essentielle de ce type de modèle démocratique tient en effet à la place accordée aux acteurs organisés situés « entre » les pouvoirs publics et les citoyens individuels. Dans ce modèle, les citoyens sont *représentés* par leurs élites, situées à la tête des organisations (hôpitaux, syndicats, universités, écoles, églises,…) : ils sont *pris en charge*, du berceau à la tombe ; ils sont *inscrits* dans un « monde » auquel ils sont fidèles. En dehors du pouvoir électoral, le pouvoir dont disposent les citoyens individuels pour évaluer, contrôler, sanctionner les acteurs organisés et les pouvoirs publics (*i.e.* leurs élites) est faible et il n'existe guère d'instruments susceptibles de servir de support à un tel exercice.

La nécessité de discrétion

Il nous semble que la manière belge d'organiser une forme de cohabitation pacifique entre groupes va de pair avec un principe de discrétion. Cette nécessité de discrétion ne doit pas être entendue comme une forme de frilosité à l'égard de la « divulgation » d'informations qui, en tant que telles, mettraient qui que ce soit en péril. Il s'agit plutôt d'une habitude ; on pourrait presque dire qu'il s'agit, dans le contexte consociatif, d'une forme de diplomatie de bon voisinage (Henrikson, 2000), qui est porteuse d'une utilité politique fondamentale, à la fois en acte et en puissance : elle met en acte l'autonomie segmentaire et, en même temps, elle pose en puissance le compromis inter segmentaire. La notion de discrétion s'entend alors au double sens du terme : il s'agit à la fois de laisser un certain nombre de choix à la discrétion des acteurs organisés – ce qui garantit leur autonomie en pratique –, mais aussi de maintenir une certaine discrétion au sens où on ne se mêle pas des affaires de son voisin –ce qui rend le

compromis possible en puissance. Cette nécessité de discrétion imprègne également le rapport entre les individus et les élites qui les représentent.

Les dimensions politiques et institutionnelles de la Belgique (francophone), qui se sont constituées dans une histoire longue, ne sont pas en elles-mêmes socio-historiquement orientées vers la génération de dispositifs d'évaluation, ou vers l'utilisation de résultats d'évaluation, de quelque nature que ce soit. Différentes raisons permettent de comprendre cette articulation spécifique du politique et du cognitif. Tout d'abord, historiquement et jusqu'il y a peu, aucun acteur institutionnel n'a véritablement été en position légitime pour procéder à une évaluation de l'ensemble du système, pas plus d'ailleurs que pour mettre en place d'autres types d'instruments communs à l'ensemble du territoire (comme par exemple des programmes de cours, un corps d'inspection, etc.). Par ailleurs, dans un contexte consociatif où la fabrication de la norme nécessite des transactions, des compromis, des équilibres complexes, la connaissance « objectivée » ne constitue pas nécessairement un ingrédient qui facilite le processus de décision politique. Autrement dit, dans un contexte comme celui-là, on peut poser comme hypothèse que des connaissances, présentées sous forme objectivées, ne constituent pas un objet dont l'utilité politique est *a priori* établie et forte. Il apparaît au contraire que les contextes consociatifs ne sont pas favorables à la mise en place d'un modèle de l'*evidence based policy*. Etant donné que, dans les contextes consociatifs, tous les acteurs impliqués sont engagés dans des transactions entre eux, on ne voit d'ailleurs pas auquel d'entre eux on pourrait confier un quelconque travail d'objectivation (sauf à constituer des commissions où les différents intérêts sont représentés). Toute production de connaissance par des acteurs impliqués dans le processus politique est presque nécessairement « située » (dans une université, un modèle, un pilier, un parti,...).

Ces différents éléments doivent nous aider à comprendre pourquoi les acteurs politiques belges (« politique » au sens large du terme) font traditionnellement un usage limité des données statistiques, par exemple. La maîtrise fine et complète de données statistiques ne constitue pas, en effet, un ingrédient fondamental dans la construction des politiques : ces dernières sont presque nécessairement le résultat de transactions, de compromis, « d'arrangements » qui ne se réalisent pas en fonction d'une rationalité objectivante, mais bien en fonction d'une capacité et d'une habileté à générer des compromis que « l'évidence » de données objectivées ne favorise pas nécessairement. La nécessité de satisfaire des intérêts différents, éventuellement divergents, peut se faire au prix de la transparence. Dans ce sens, Varone et Jacob (2004) indiquent que « *l'évaluation aurait ainsi tendance à être plus institutionnalisée dans les démocraties majoritaires (soit le modèle de Westminster ou un régime présidentiel) que dans les démocraties dites de consensus, de négociation ou de concordance* ». Le développement de l'évaluation des politiques publiques se réalise plus lentement et plus difficilement au sein des démocraties consociatives, notamment parce qu'un tel développement risque de nuire à l'autonomie des différents acteurs et parce qu'elle n'est pas perçue comme un élément nécessaire à la construction de compromis. Au sein d'une démocratie consociative, dans le travail de construction de politiques publiques, il ne s'agit pas tant de « trancher » entre des alternatives que d' « assembler » et de mettre ensemble des idées et des intérêts parfois contradictoires. Si la mobilisation de connaissances

objectivées n'est pas en soi nécessairement contradictoire avec cette culture politique, elle ne parait pas non plus s'y inscrire avec la force de la nécessité.

Transformations récentes

Historiquement, c'est dans le secteur de l'éducation que le modèle consociatif s'est maintenu avec le plus de force. Dans le secteur de l'éducation, l'autonomie des réseaux (publics ou privés) n'a guère favorisé l'accumulation de données à propos de l'ensemble du système. Dès la première moitié des années 1990, plusieurs acteurs, dont l'OCDE, ont d'ailleurs souligné le déficit d'évaluation et de pilotage du système. Depuis la seconde moitié des années 1990, le système éducatif est marqué par des transformations significatives. On assiste ainsi à un relatif affaiblissement de l'autonomie segmentaire, à une intensification du compromis intersegmentaire et à une consolidation du rôle de l'Etat. Ces transformations résultent et expriment en partie un changement de paradigme qui définit l'action éducative en termes de résultats mesurables (plutôt qu'en termes de valeurs) et qui attribue à l'Etat un rôle de pilotage et d'évaluation.

C'est dans ce contexte en transformation que les premières enquêtes PISA ont été diffusées en Belgique francopone. Le dispositif PISA – de même que d'autres types d'enquêtes internationales – a alors trouvé sa place dans le système, en raison d'un certain nombre de facteurs et de circonstances spécifiques. Tout d'abord, le déficit d'évaluation, et plus généralement de données collectées au niveau belge, a été identifié comme problématique par certains acteurs à partir des années 1990 surtout. L'OCDE elle-même avait formulé cette critique : le rapport qu'elle a produit à l'époque, à propos de la Belgique, a d'ailleurs durablement marqué les esprits et continue encore aujourd'hui à constituer un point de référence que les acteurs mobilisent quand ils rendent compte de l'histoire récente du système éducatif. Au début des années 1990, l'idée selon laquelle la Belgique manque de données à propos du fonctionnement et des résultats de son système éducatif commence à faire son chemin.

A l'époque de la première enquête PISA, des outils d'évaluation externes existaient déjà, mais de manière précaire. Ils ne sont portés que par un noyau restreint d'acteurs et pas vraiment assumés par les autorités politiques. De sorte qu'il n'était pas possible de déterminer un acteur suffisamment légitime pour imposer un dispositif d'évaluation à l'échelle de l'ensemble du territoire de la CFB. La mise en place d'un tel dispositif à l'échelle internationale ne se pose pas dans les mêmes termes ; elle peut se réaliser sans que des acteurs belges ne doivent entrer en transaction les uns avec les autres. Autrement dit, le fait que le dispositif soit fabriqué au niveau international, le fait qu'il soit piloté par un consortium international, le fait que les données soient exploitées au niveau international, sont des facteurs qui ont vraisemblablement permis de dépasser plus rapidement des difficultés propres à la Belgique. Le niveau international présente le gros avantage de ne pas être « situé » en Belgique.

Les propriétés de l'instrument et son fonctionnement dans le contexte de la Belgique francophone

Après avoir souligné les particularités historiques du modèle consociatif belge et la place relativement modeste qu'occupent traditionnellement les connaissances objectivées dans la construction des politiques publiques, interrogeons-nous sur la place et sur le sens que prend un dispositif d'évaluation externe tel que PISA dans ce contexte. PISA est un instrument de mesure piloté par une organisation intergouvernementale – l'OCDE –. Cet instrument est le plus souvent utilisé pour étalonner et comparer différents systèmes éducatifs en fonction de différentes dimensions. En définissant des dimensions, l'instrument permet de construire un espace au sein duquel les systèmes éducatifs sont situés les uns relativement aux autres. On peut ainsi noter qu'il ne s'agit pas d'un instrument construit pour rendre des services, mais plutôt pour évaluer la qualité de services rendus et les comparer. En ce sens, il n'appartient pas à la famille des instruments de l'Etat-Providence (telle une loi de financement par exemple). Mais de quel genre d'instrument s'agit-il alors ? S'apparente-t-il plutôt aux dispositifs de l'Etat évaluateur : s'agit-il d'un instrument d'aide à la décision et au pilotage ? Ou bien fait-il partie des instruments relatifs à l'exigence d'*accountability* telle que comprise par Rosanvallon (2006) ? Peut-on l'analyser comme un outil de *soft regulation* ? Nous allons examiner et discuter ces différentes propositions en les confrontant aux observations que nous avons pu réaliser dans le contexte belge (Cattonar, Mangez, Delvaux *et al.*, 2009)[2].

Est-il pertinent, au vu de nos observations empiriques, de considérer PISA comme un outil d'aide à la décision ? Cet instrument s'inscrit-il dans la dynamique de l'evidence based policy ?

L'instrument PISA est pensé par ses concepteurs comme un outil d'aide à la décision politique. Il est en effet présenté comme un dispositif d'évaluation externe des systèmes éducatifs générant des connaissances censées faciliter la décision politique. Défini par l'OCDE comme un instrument qui doit « *permettre aux gouvernements de tirer des enseignements politiques des résultats* » (OCDE, 2004), il est supposé « *aider les pays à mieux comprendre les processus qui déterminent la qualité et l'équité des résultats de l'apprentissage dans les contextes éducatifs, sociaux et culturels des systèmes d'éducation* » (OCDE, 2004) : « *PISA fournit une large évaluation (…) qui peut à la fois orienter les décisions politiques et l'affectation des ressources* » (OCDE, 2001). PISA est ainsi sous-tendu par un certain *discours* à propos de la manière dont il doit être utilisé qui s'ancre dans le modèle de *l'evidence based policy*.

2. Les principales sources de données sont des entretiens et des documents. Des entretiens approfondis ont été menés auprès de différents acteurs intervenant dans le champ scolaire (membres du Ministère de l'éducation, de l'administration scolaire, responsables des réseaux d'enseignement, responsables de syndicats d'enseignants, acteurs scientifiques, acteurs politiques, inspecteurs, etc.). Les documents analysés sont issus de différentes sources : d'une part, les documents produits par l'OCDE, le centre national PISA et l'administration scolaire qui présentent les résultats des études PISA ; d'autre part, les retranscriptions des débats parlementaires, les articles de la presse écrite et les travaux de chercheurs pour ce qui concerne les débats relatifs à PISA.

Qu'en est-il dans la pratique ? Est-il pertinent de considérer PISA comme appartenant à la famille des outils de l'Etat évaluateur ? La thèse de l'Etat évaluateur doit se comprendre ici en référence au déclin de l'Etat-Providence pourvoyeur de services et de biens publics. Selon cette thèse (Braodfoot, 2000), le retrait de l'Etat en tant que pourvoyeur de services s'accompagnerait d'un renforcement de l'Etat en tant qu'évaluateur de la qualité et de la performance de services désormais rendus par des acteurs divers, publics ou privés. Un tel Etat se dote d'instruments qui lui permettent de vérifier et de contrôler si les missions sont correctement remplies, de manière à piloter, à ajuster, à prendre des décisions en fonction des résultats des évaluations. Si PISA fonctionne bien selon ce schéma, c'est-à-dire comme un outil d'aide à la décision, alors nos observations devraient montrer que les décideurs politiques utilisent les résultats pour identifier des points forts et des points faibles de leur système éducatif, pour déterminer des politiques à mettre en œuvre et pour trancher entre différentes alternatives. Quels enseignements peut-on tirer de nos observations à ce sujet ?

Nos observations montrent tout d'abord que PISA est très présent dans les débats politiques menés au sein de l'espace médiatique ou de l'arène parlementaire. Les débats spécifiques *sur* PISA sont nombreux et impliquent les différents acteurs œuvrant dans le champ scolaire (Ministre de l'enseignement, acteurs politiques, acteurs scientifiques, syndicats, mouvements pédagogiques, associations de parents, etc.). Les études PISA ont été mobilisées dans les discussions qui ont eu lieu au sujet de toutes les politiques éducatives majeures adoptées ces dernières années en CFB[3]. Rien n'indique cependant que PISA est utilisé pour déterminer des politiques qui découleraient logiquement des résultats. La forte présence de PISA dans les débats tient au fait que les résultats de l'enquête sont souvent incorporés dans des débats opposant des options politiques pré-existantes qui s'inscrivent, en partie, dans les clivages traditionnels propres au contexte belge (voir le tableau de synthèse ci-après). Ces débats, qui portent en grande majorité sur l'interprétation des résultats de la CFB[4], opposent les différents acteurs du système éducatif à la fois sur la définition des problèmes que les études PISA mettraient en évidence (faibles résultats *versus* disparités des résultats, inefficacité du système *versus* inégalité du système), sur l'explication et les solutions qu'elles suggèreraient pour y remédier (accorder une priorité aux élèves les plus faibles *versus* accorder une priorité à la performance de l'ensemble des élèves ou des plus forts, régulation du système par le marché *versus* régulation par l'Etat, réformes structurelles *versus* réformes pédagogiques).

3. Comme la réforme curriculaire mettant en place les socles de compétences (2001), la réforme de la formation des enseignants (2000-2002), le décret sur le pilotage du système éducatif (2002), le contrat pour l'école (2005), le décret sur les évaluations externes (2006), la réforme de l'inspection (2007), le décret inscription (2007), le décret mixité sociale (2008).

4. Par contre, les discussions sur les aspects techniques, scientifiques ou idéologiques de PISA sont plus rares et révèlent un relatif consensus sur la « fiabilité » de l'instrument (*cf infra*).

Tableau de synthèse : L'interprétation des résultats de PISA en CFB

	Socialistes, écologistes, démocrates-humanistes, mouvement pédagogique de l'APED, chercheurs universitaires, (associations de parents)	Libéraux, économistes, réseau d'enseignement catholique
Problèmes qui seraient mis en évidence par PISA	Inéquité (écart et variance des résultats) Proportion trop élevée d'élèves faibles	Inefficacité (moyenne, classement) Proportion trop faible d'élèves forts
Explications aux problèmes qui seraient avancés par PISA	Structures du système éducatif : structuration en filière, homogénéité sociale, pratiques de sélection, pratiques de redoublement, orientation scolaire trop précoce	Mode de régulation « top-down, bureaucratique », manque d'autonomie des écoles
Solutions qui seraient suggérées par PISA	Allongement tronc commun Mixité sociale	Autonomie des écoles Apprentissages de base
Pays cités en modèle	Pays scandinaves, Pologne	Pays-Bas, Flandre
Supports à l'argumentation	Rapports PISA nationaux Propos des gestionnaires nationaux de PISA	Rapports PISA internationaux Propos des responsables de l'OCDE

Notre analyse des discours médiatiques et parlementaires montre que les études PISA ne modifient pas véritablement les lignes de clivage du débat politique en éducation et qu'elles sont surtout utilisées, dans une logique rhétorique, pour (dé)légitimer des prises de position politiques préexistantes, sans permettre de trancher entre elles. Il est d'ailleurs significatif de constater que la même étude peut être utilisée pour justifier des prises de position opposées, tantôt en prenant appui sur les rapports nationaux, tantôt sur les rapports internationaux. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne l'autonomie des pouvoirs organisateurs de l'enseignement (PO). Dans le contexte belge, les principaux acteurs politiques ont de longue date des points de vue différents à propos de l'autonomie des PO et des réseaux. Les catholiques sont traditionnellement favorables à l'autonomie ; les socialistes y sont habituellement opposés ; les libéraux, bien qu'ils soient historiquement opposés au monde catholique, privilégient cependant aujourd'hui l'autonomie, principalement parce que, selon eux, elle suscite de la compétition qui, elle-même, favoriserait l'efficacité générale du système éducatif. Ces manières différentes qu'ont les socialistes, les catholiques et les libéraux, de se positionner à l'égard de l'autonomie s'inscrivent dans des traditions historiques longues – remontant parfois aux origines du pays. Aujourd'hui, on observe que chacun de ces trois acteurs politiques se saisit de PISA pour conforter leur prise de position. Cela signifie trois choses. D'une part, les données PISA servent à des causes différentes qui préexistent à l'enquête ; d'autre, part, les données ne permettent visiblement pas de trancher entre ces différentes causes ; enfin, les résultats ne modifient pas les lignes de clivages qui lui pré-existent. L'usage des études PISA procède d'une « politisation de l'usage des connaissances » plutôt que d'une « rationalisation de l'action publique » en éducation telle que visée par ses promoteurs (Mangez et Maroy, 2009). Autrement dit, les acteurs politiques semblent moins utiliser les connaissances produites par PISA comme une aide à la décision que pour justifier et prôner certaines idées politiques qu'ils avaient par ailleurs. Les acteurs politiques soulignent d'ailleurs souvent que l'enquête ne leur a rien appris qu'ils ne savaient déjà.

On peut clore cette première discussion en concluant temporairement que PISA ne semble pas fonctionner concrètement comme un outil d'aide à la décision dans le

contexte belge francophone. Les études PISA semblent néanmoins avoir influencé quelque peu les termes du débat et accéléré la mise en agenda de certaines propositions politiques, comme la mise sur pied du pilotage et des évaluations externes (Mangez, Maroy et al., 2009) ou la question du traitement des inéquités et de la mixité sociale dans les écoles. Par ailleurs, l'usage discursif intensif des études PISA trahit sans doute aussi un nouveau rapport politique aux savoirs : si les acteurs politiques belges ne font pas réellement de *l'evidence-based policy*, ils s'accordent néanmoins sur l'idée que la politique éducative devrait aujourd'hui s'appuyer sur des savoirs objectivés et formalisés, et non sur ce qui relèverait de principes purement idéologiques. Ainsi, les politiques tendent aujourd'hui à être présentées comme se voulant des réponses rationnelles à des constats posés objectivement.

Examinons maintenant s'il est pertinent de considérer que PISA, dans le contexte belge, fonctionne comme un instrument d'*accountability* au sens entendu par Rosanvallon dans La contre-démocratie (2006). Le modèle de l'*accountability* pose que les organismes pourvoyeurs de services sont aujourd'hui de plus en plus tenus de rendre des comptes, c'est-à-dire de faire la preuve de leur efficacité, auprès des contribuables et des usagers. En ce sens, pour Rosanvallon, les instruments d'évaluation sont les principaux mécanismes du développement d'une démocratie de surveillance. Le fondement démocratique, dans son analyse, ne repose plus principalement dans les urnes et la représentation. Le contrôle du pouvoir par la population s'exerce plutôt au moyen de différents mécanismes qui permettent aux citoyens de surveiller les actions et les performances des acteurs publics, de l'Etat et de ses mandataires.

Ce modèle d'analyse –qui voit dans les instruments d'évaluation, des outils dont le grand public fait usage pour contrôler l'action d'acteurs institués – permet-il de donner du sens à nos observations ? Nos observations montrent en tous cas une forte diffusion médiatique des résultats des enquêtes PISA. Cette présence médiatique est sans précédent par rapport à d'autres études nationales et internationales qui pourtant apportent des connaissances similaires sur le système éducatif en CFB. Cette occupation de l'espace public et ce succès médiatique tiennent en partie aux propriétés de l'instrument : le nombre important de pays couverts, en particulier la participation de quasi tous les pays européens ; la génération de données spécifiques à PISA ; l'extrême attention accordée à la validité technique de l'outil ; la régularité de la périodicité d'enquête. Les stratégies de communication de l'OCDE participent sans aucun doute aussi à ce succès médiatique. Enfin, le succès de PISA tient également au fait qu'il mesure des performances et permet d'établir des classements, dont les usagers peuvent aisément se saisir pour évaluer les services publics ou privés, pourvoyeurs d'éducation.

C'est probablement auprès des usagers et plus généralement auprès de la population, que l'effet proprement cognitif de PISA est le plus significatif. Car, si les acteurs – privés ou publics – impliqués dans le secteur de l'éducation affirment souvent que PISA ne leur a rien appris qu'ils ne sachent déjà, il n'en est pas de même pour le grand public. On peut alors se demander si l'un des principaux effets de PISA, en CFB, ne consiste pas à fabriquer et à alimenter une exigence publique à l'égard des acteurs de l'enseignement, en ce compris l'Etat et les autres acteurs publics ? Car force est de

constater que des efforts très importants sont effectués – par l'OCDE notamment– en matière de communication des résultats, communication qui est dirigée vers le grand public davantage que vers les acteurs institutionnels ou scientifiques. Dans cette perspective, PISA tend à fonctionner comme un instrument de surveillance livré au grand public. Il est significatif de constater que certains des acteurs politiques que nous avons rencontrés parlent de PISA comme d'une « épée de Damoclès » qui pèsent sur eux. Dans ce scenario, l'Etat n'est pas un Etat évaluateur : il est plutôt évalué, classé et comparé à d'autres pourvoyeurs de services éducatifs. Dans l'analyse du rapport entre Etat et société civile, il devient alors nécessaire de faire intervenir un nouveau concept : celui de « tiers évaluateur »[5].

Ce renversement de l'analyse, qu'implique la perspective d'une surveillance exercée par les individus vis-à-vis des acteurs institués, correspond, dans le contexte belge, à une forme de renversement dans le rapport entre acteurs institutionnels et société civile. D'une situation marquée par la confiance et la fidélité des individus vis-à-vis des acteurs institutionnels organisés (De Munck, 2009), on passe peu à peu à une situation marquée par la défiance des citoyens (Rosanvallon, 2006) vis-à-vis desdits acteurs organisés. La montée de cette forme spécifique d'*accountability* participe ainsi à une transformation du rapport entre Etat et société civile. Cette dernière n'est plus n'est plus clivée et loyale : elle place désormais ses élites sous surveillance (Rosanvallon, 2006). La rupture vis-à-vis de la discrétion peut s'expliquer par là : la discrétion bénéficiait aux élites plus qu'aux individus qu'elles représentaient. Aujourd'hui, ces individus dégagés des liens de loyauté consociatifs (De Munck, 2009), demandent des comptes et mettent en place des mécanismes de surveillance vis-à-vis des acteurs institués ou, comme dans le cas de PISA, utilisent des mécanismes de surveillance construits par d'autres acteurs qui opèrent alors comme des « tiers évaluateurs ». Ce sont en effet de plus en plus souvent des agences, voire des institutions, qui fabriquent et déploient les instruments et les outils de ce contrôle. En ce qui concerne PISA, c'est l'OCDE qui fabrique et offre aux citoyens – usagers notamment– un moyen de surveiller, de contrôler, de maintenir une certaine pression sur les acteurs institutionnels. Nous revenons sur cette question dans la conclusion.

Contrairement au discours officiel qui présente PISA comme un instrument d'aide à la décision, nos observations indiquent que l'outil, dans le contexte belge francophone, tend plutôt à fonctionner comme un instrument de surveillance, qui renforce la pression exercée par le quasi-marché des usagers en direction des acteurs (publics et privés) de l'enseignement. Selon cette analyse, l'Etat n'est pas (uniquement) un Etat évaluateur : il est aussi évalué, classé et comparé à d'autres pourvoyeurs de services éducatifs, belges ou étrangers. L'OCDE apparaît alors comme un « tiers évaluateur ». Le concept de « tiers évaluateur », emprunté à Rosanvallon (2006), nous parait le mieux à même de mettre en évidence ce qui constitue à la fois une des transformations les plus fondamentales du

5. L'expression est de Rosanvallon (2006).

rapport entre l'Etat et la société civile et un élément décisif pour l'analyse du rôle des connaissances dans la construction des politiques publiques.

L'identification d'un tiers évaluateur nous conduit à effectuer un pas supplémentaire dans l'analyse du rôle joué par l'enquête PISA. A ce stade de l'analyse, on doit en effet faire intervenir une autre propriété de l'instrument qui tient au fait qu'il véhicule un certain nombre d'orientations en matière pédagogique, curriculaire et plus largement en matière de finalités éducatives. Ces orientations (en faveur des compétences, de la résolution de problèmes, en rupture donc avec un principe de transmission de connaissances) échappent en bonne partie aux usagers qui ne voient souvent dans PISA qu'un diagnostic « objectif » et « neutre » porté sur leur système éducatif. En témoigne notamment l'absence de débat public vis-à-vis de la teneur pédagogique et éducative interne de l'outil. Car, si nos observations montrent bien que les résultats des enquêtes PISA sont très largement diffusés et discutés, elles ne font cependant guère état de tels débats ou questionnements : l'objectivité et la neutralité de l'instrument sont rarement mises en doute. Autrement dit, l'instrument apparaît comme non politisé. En pesant sur les acteurs institutionnels, armée notamment des résultats de l'enquête, l'opinion publique participe alors, sans l'avoir choisi (car le débat public n'a pas eu lieu), voire même sans le savoir, à la promotion des orientations, pédagogiques, éducatives et curriculaires, dont l'instrument est le dépositaire. Résolument inscrit dans une approche en termes de compétences, PISA sert ainsi aussi de véhicule relativement discret pour la dissémination d'objectifs et de pratiques pédagogiques. En ce sens, cet instrument de surveillance fonctionne aussi comme un instrument de « régulation douce » (Carvalho, 2008).

Références bibliographiques

BAKVIS H., 1985, « Structure and Process in Federal and Consociational Arrangements », *Publius*, 15, 2, 57-69.

BROADFOOT P., 2000, « Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'Etat évaluateur », *Revue française de pédagogie*, n° 130, 43-55.

CARVALLO L.- M., 2008, *Production of OCDE's Programme for International Student Assessment (PISA)*, Literature Review Report, KNOWandPOL Projet.

CATTONAR B., MANGEZ E., DELVAUX B., MANGEZ C. et MAROY C., 2009, *Réception, usage et circulation au niveau national d'un instrument supranational de régulation basé sur la connaissance : les enquêtes PISA. Le cas de la Communauté française de Belgique*, http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Orientation3/PISA.WP12.Belgium.Educ.VF.pdf

De MUNCK J., 2009, « Que reste-t-il des clivages en Belgique ? », *La Revue Nouvelle*, n°10, 45-57.

De MUNCK J., 2002, « La Belgique sans ses piliers ? Du conflit des modèles au choix d'une politique », *Les semaines sociales du MOC*., 95-115.

DUMONT H. et DELGRANGE X., 2008, « Le principe de pluralisme face à la question du voile islamique en Belgique », *Droit et société*, 1, 68, 75-108.

HENRIKSON A.-K., 2000, « Facing across Borders : The Diplomacy of Bon Voisinage », *International Political Science Review*, vol. 21, n°. 2, 121-147.
LASCOUSMES P. et Le GALES P., (dir.), 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses Universitaires de Sciences-Po.
LIJPHART A., 1979, « Consociation and Federation : Conceptual and Empirical Links », *Canadian Journal of Political Science*, 12, 3, 499-515.
LINGARD B., RAWOLLE S., TAYLOR S., 2005, « Globalising policy sociology in education : working with Bourdieu », *Journal of Education Policy*, 20, 6, 759-777.
MABILLE X., 2000, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement.* Bruxelles : Editions du CRISP.
MANGEZ E., 2008, « Knowledge use and circulation in a consociative democracy », *in* DELVAUX B., MANGEZ C., MANGEZ E. et MAROY C, *The social and cognitive mapping: the sector of education in Belgium*, 31-43,
http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Orientation1/O1_Final_Report_Belgium_educ.pdf,
MANGEZ E., 2009, « De la nécessité de discrétion à l'Etat évaluateur », *La Revue Nouvelle*, juillet-août, 37-42.
MANGEZ E., 2010, « Global knowledge-based policy in fragmented societies. The case of curriculum reform in French-speaking Belgium », *European Journal of Education*, vol 45, 60-73. MAROY C. et MANGEZ, C., 2008, « Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance ? », *Revue Française de Pédagogie*, 164, 87-90.
MAROY C., 2006, *École, régulation et marché : une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe.* Paris : Presses universitaires de France.
MONNIER E., 2001, « Etat des pratiques d'évaluation dans les pays européens », *in* de Visscher C. et VARONE F. (éd.), *Evaluer les politiques publiques. Regards croisés sur la Belgique*, Louvain-La-Neuve : Academia-Bruylant, 55-64.
QUAGHEBEUR M. et REBERIOUX M., 1997, « Intellectuels en Belgique et en France: 'piliers', citoyenneté, État », *Le Mouvement social*, (178), 89-115.
REMAN P., 2002, « Quelques questions sur la société civile organisée », *Les semaines sociales du MOC*, 43-56.
ROSANVALLON P., 2006, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris : Seuil.
SCHOON A., 2001, « L'évaluation des politiques publiques en Région Wallonne : la vision de l'évaluateur », *in* de VISSCHER C. et VARONE F. (éd.), *Evaluer les politiques publiques. Regards croisés sur la Belgique*, Louvain-La-Neuve : Academia-Bruylant, 79-85.
SEILER D.-L., 1997, « Un système consociatif exemplaire : la Belgique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 4, 3, 601-624.
VANDERSTRAETEN R., 2002, « Cultural Values and Social Differentiation: the Catholic pillar and its education system in Belgium and the Netherlands », *Compare*, 32, 2.
VARONE F. et de VISSCHER C.,2001, « Introduction », *in* de VISSCHER C. et VARONE F. (éd.), *Evaluer les politiques publiques. Regards croisés sur la Belgique*, Louvain-La-Neuve : Academia-Bruylant, 7-17.
VARONE F. et JACOB S., 2004, « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 11, 2, 271-292.