L'impact des réseaux d'acteurs sur le transfert des recommandations de l'enquête PISA en Communauté française et en Communauté flamande de Belgique

Moyson, S. (2010). L'impact des réseaux d'acteurs sur le transfert des recommandations de l'enquête PISA en Communauté française et en Communauté flamande de Belgique [The impact of actor networks on the transfer of the recommandations of the PISA survey in the French Community and the Dutch Community of Belgium]. Administration publique, 34 (4), 445-466.

INTRODUCTION

L'enquête PISA est un programme de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)[1]. PISA vise à évaluer et à expliquer les acquis des élèves de 15 ans dans les Etats participants. Sur cette base, des recommandations sont formulées à ces Etats. En Belgique fédérale, les entités fédérées sont responsables de l'enseignement obligatoire : la Communauté française et la Communauté flamande prennent dès lors part à l'enquête PISA. Comme dans d'autres Etats participants, le programme PISA connaît en Belgique un retentissement médiatique et politique important. Dans chaque Communauté, le Ministre compétent soutient que les recommandations du programme ont été prises en compte et transférées dans plusieurs politiques publiques relatives à l'enseignement obligatoire.

L'enquête PISA suscite un important travail de recherches, toutes disciplines confondues. Elle doit ce succès à la scientificité largement reconnue de sa méthodologie, à son étendue importante et croissante (43 Etats participants en 2000 ; 65 Etats participants en 2009), ainsi qu'à l'accessibilité de ses résultats (directement *via* le site Internet de l'enquête). Comme le test de performance des élèves s'accompagne d'un questionnaire relatif à leurs caractéristiques personnelles, une large part des recherches analysent l'inégalité de leurs résultats en fonction de leurs origines socioéconomiques, linguistiques, culturelles, etc. (par ex. Demeuse, Lafontaine, & Straeten, 2005; Dominicy, 2003; Dumay & Dupriez, 2009). D'autres études se focalisent sur une catégorie particulière de population scolaire, par exemple les élèves issus de l'immigration (Jacobs, Rea, & Hanquinet, 2007). Ces recherches peuvent s'inscrire dans une perspective longitudinale lorsque les résultats des cycles successifs de l'enquête sont comparés entre eux ou avec d'autres enquêtes de réussite des élèves (par ex. Becker & Schubert, 2006). En Belgique, outre une première interprétation officielle minutieuse des résultats de chaque cycle de l'enquête, ceux-ci sont réappropriés par de nombreux chercheurs pour de nouvelles analyses en Communauté française (par ex. Dupriez & Vandenberghe, 2004), en Communauté flamande (par ex. Coertjens, Boeve-de Pauw, De Mayer, & Van Petegem,

[1] PISA : Programme for International Student Assessment.

2010) et pour l'analyse comparée de ces deux entités politiques (par ex. Hindriks, Verschelde, Rayp, & Schoors, 2009; Perelman, Pestieau, & Santin, 2009).

A côté de ses résultats proprement dits, l'enquête PISA peut être envisagée comme un dispositif dont il est intéressant d'étudier les tenants et aboutissants juridiques et politiques (par ex. De Commer, 2005; Deneire, Vanhoof, & Van Petegem, 2003-2004; Van Damme, 2009-2010). Ainsi, des études empiriques ont déjà diagnostiqué l'impact de l'enquête PISA sur les politiques publiques des Etats participants et l'ont attribué, par exemple, à une forme de « *soft governance* » (Figazzolo, 2008) ou encore à la mise en œuvre d'une « méthode ouverte de coordination » (Charlier, 2005). Mais le rôle particulier des acteurs individuels ou organisationnels dans le processus de transfert n'est pas mis en évidence dans ces travaux. Pourtant, cette analyse n'est pas sans importance. Par exemple, attribuer le succès du transfert à la mobilisation des responsables de l'enquête ou bien à celle de décideurs politiques nationaux a des implications très différentes. Dans le premier cas, il pourrait s'agir d'une forme d'imposition *top-down* des conclusions de l'enquête. Dans le second cas, il pourrait s'agir au contraire de leur appropriation par le bas (*bottom-up*). L'explication du transfert, singulièrement dans le cas des recommandations de l'enquête PISA, a donc tout intérêt à accorder une attention particulière aux acteurs individuels et organisationnels.

Cet article a pour *objectif* de montrer le rôle de la structure des réseaux d'acteurs dans l'explication des transferts de politique publique. D'une part, le *transfert* concerne la circulation de connaissances de politique publique d'un système politique vers un autre. D'autre part, un *réseau de politique publique* est un groupe d'acteurs qui entretiennent des relations multiples, structurées et stables, comprenant l'échange d'informations, d'expertise et d'autres ressources politiques. Ces acteurs sont des individus ou des organisations, issus de différents niveaux institutionnels, qui représentent des intérêts publics ou privés. Ils échangent des idées relatives à la politique en cours d'élaboration ou de mise en œuvre, qui peuvent notamment être inspirées de l'expérience et des connaissances issues d'un autre système politique. Nous avançons l'idée que la capacité d'un réseau d'acteurs à opérer un transfert de politique est garantie par son degré de *fermeture* à l'égard de l'ensemble plus large des personnes impliquées dans la politique publique – la « communauté de discours » – et dépend de son aptitude à entretenir en son sein des *liens inter-organisationnels* forts. En effet, la structure d'un réseau de politique publique peut être plus ou moins fermée. Son degré de fermeture dépend de sa capacité de résistance à l'entrée de nouveaux acteurs issus de la communauté de discours de la politique publique. Quant à la capacité du réseau à user de liens inter-organisationnels, elle est essentielle pour permettre la circulation des connaissances jugée indispensable au transfert de politique publique.

Ces hypothèses seront testées en Communauté française et en Communauté flamande de Belgique. Plus particulièrement, nous nous intéresserons respectivement au Contrat pour l'école et au nouveau système de financement de l'enseignement obligatoire, deux programmes fortement influencés par les recommandations de l'enquête PISA.

LA RELATION ENTRE LA STRUCTURE DES RESEAUX D'ACTEURS ET LE TRANSFERT DE POLITIQUE PUBLIQUE

La première partie de cette section théorique est consacrée à la variable dépendante de la recherche : le transfert de politique publique. La seconde partie traite des réseaux de politique publique. La troisième partie formule les hypothèses de recherche selon lesquelles le succès des transferts que les réseaux de politique publique ambitionnent de réaliser est garanti par leur degré de fermeture vis-à-vis de la communauté de discours qui les environne et dépend de la force des liens inter-organisationnels qui les structurent.

Le transfert de politique publique

Les approches en termes de diffusion et de transfert des politiques publiques connaissent un engouement croissant depuis les années 1990. Il s'agit de mettre en évidence les processus par lesquels la connaissance relative à une politique publique dans un secteur ou pays donné est mobilisée pour l'élaboration d'une politique publique dans un autre secteur ou pays (Evans & Davies, 1999). Pour l'essentiel, ces approches se déclinent aujourd'hui selon trois courants principaux : la convergence (Bennett, 1991; Coleman, 1994), la diffusion (Majone, 1991) et le transfert de politique publique (Dolowitz & Marsh, 1996, 2000).

Cet article se focalise plus particulièrement sur l'explication du *transfert de politique publique*. Le transfert se définit comme un « processus par lequel de la connaissance au sujet de politiques publiques, d'arrangements administratifs, d'institutions et d'idées dans un système politique (passé ou présent) est mobilisée dans le développement de politiques publiques, d'arrangements administratifs, d'institutions et d'idées dans un autre système politique » (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 5)[2]. Les systèmes politiques sont très divers, y compris les entités fédérées d'un Etat fédéral ou bien une organisation internationale. Les transferts de politique publique vont des

[2] « Process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangement, institutions and ideas in another political system » (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 5).

plus volontaires (par ex. mimétisme par rapport à la solution adoptée dans un autre pays) aux plus coercitifs (par ex. imposition autoritaire). La présente contribution se concentre sur l'explication des transferts volontaires, à savoir ceux que l'on estime guidés par la rationalité (parfaite ou limitée) ou par la perception d'une nécessité (par ex. en vue d'une reconnaissance internationale) (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 13).

En pratique, il convient d'identifier, parmi les recommandations politiques, celles qui relèvent d'un transfert. Le transfert de politique publique peut être appréhendé selon deux dimensions : son caractère intentionnel et son effectivité. D'un côté, le transfert doit être l'objet d'une *intention* de la part d'au moins un acteur de la politique publique. Si la congruence entre une politique publique envisagée dans un système politique et la connaissance disponible dans un autre système est le fruit du hasard, il ne s'agit pas d'un transfert (Evans & Davies, 1999). D'un autre côté, le transfert de politique publique doit être *effectif*, c'est-à-dire que les connaissances visées ont bien pu être mobilisées et qu'elles ont pu être intégrées dans l'un des éléments constitutifs de la politique publique en cours d'élaboration.

Les réseaux de politique publique

La littérature sur la convergence, la diffusion et les transferts de politique publique a accordé la plus grande importance aux acteurs issus d'*agences officielles* de l'Etat, « c'est-à-dire les bureaucrates, les politiciens, et les experts gouvernementaux » (Stone, 2004, p. 550). Toutefois, les acteurs du transfert sont plus variés. Il peut s'agir d'individus ou de groupes d'individus informels, d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales, d'experts, etc. On y relève également une *« tendance au nationalisme méthodologique »* (Stone, 2004, p. 549). En effet, l'explication de la convergence, de la diffusion et des transferts privilégie le niveau des Etats-Nations, ce qui tend à occulter le rôle des organisations infra- ou interétatiques (voir par exemple Holzinger & Knill, 2005).

L'approche par les *réseaux de politique publique* permet de tenir compte d'une plus grande variété d'acteurs, étatiques ou non, dans l'analyse du processus de politique publique. Ce concept tiré de la science politique a pour vocation d'expliquer la dynamique des changements de politique publique : les politiques publiques sont le résultat de l'interaction entre les acteurs privés et étatiques (Katzentstein, 1978). Dans un article fondateur, Heclo (1978) juge que la mise à l'agenda et la formulation des politiques publiques sont influencées par les modèles socio-politiques dans

lesquels elles naissent – néo-corporatisme, pluralisme, etc. –, lesquels déterminent à leur tour le type de réseau observé.

L'approche par les réseaux de politique publique est essentiellement *structuraliste*. Il s'agit de s'intéresser de manière systématique aux relations qui unissent les acteurs, plutôt qu'à leurs attributs (Lemieux, 1999). L'approche présente un réel intérêt pour l'analyse de l'élaboration des politiques publiques. Elle décrit la manière dont une politique publique est le produit de relations complexes entre les individus et les organisations (et entre les systèmes politiques) et propose une vision plus informelle de la manière dont fonctionne réellement la structure politique (Parsons, 1995, p. 185).

De multiples typologies des réseaux de politique publique ont été développées jusqu'ici (Lemieux & Ouimet, 2000; Van Waarden, 1992). Rhodes et Marsh distinguent utilement le « réseau thématique » de la « communauté de politique publique ». Le *réseau thématique* regroupe des acteurs préoccupés par un seul ou bien par un nombre limité de problèmes publics connexes. Son membership est important et instable. Ses frontières sont floues. L'interdépendance entre les acteurs du réseau thématique est limitée et à dominante horizontale. Par contraste, « les *communautés de politique publique* sont des réseaux caractérisés par la stabilité des relations, la très forte sélection et la permanence des membres, l'interdépendance verticale fondée sur le partage des responsabilités dans la gestion des services publics et sur leur isolement tant à l'égard des autres réseaux que du public (Parlement compris). Le degré d'interdépendance verticale est très élevé alors que l'articulation horizontale est limitée. Ces communautés sont fortement intégrées. Et elles reposent généralement sur des intérêts sectoriels majeurs » (Rhodes & Marsh, 1995, p. 44).

Lorsque les acteurs qui élaborent une politique publique sont organisés en communauté de politique publique, ils peuvent être distingués des membres de la *« communauté de discours »*. La communauté de discours est un plus large groupe d'acteurs « composé de ceux qui ont une certaine connaissance du sujet de politique publique en question et qui construisent collectivement un discours de politique publique » (Howlett & Ramesh, 1998, p. 469)[3]. Ces deux groupes sont imbriqués : la communauté de discours gravite autour de la communauté de politique publique. Tous les acteurs de la communauté de politique publique font partie également de la communauté de discours ; l'inverse n'est pas vrai[4].

[3] « Composed of those who have some knowledge of the policy issue in question and who collectively construct a policy discourse […] » (Howlett & Ramesh, 1998, p. 469).

[4] Par contraste, lorsque les acteurs qui gravitent autour de la politique publique en devenir sont organisés en réseau thématique, le contrôle qu'exerce chaque acteur en particulier sur le contenu de la politique publique n'est pas attribuable de manière rigoureuse (Heclo,

Plusieurs théories mettent en avant la *capacité explicative* des réseaux d'acteurs pour le changement de politique publique. Parmi celles-ci figurent notamment : l'*advocacy coalition framework* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), le modèle dialectique de Marsh et Smith (2000) ou encore l'analyse décentrée (Bevir & Rhodes, 2003) (cités par Rhodes, 2008). Bien que la relation n'ait pas encore été établie de manière évidente, il y a tout lieu de penser que les caractéristiques des réseaux d'acteurs influencent de même les transferts de politique publique. En effet, un transfert n'est rien d'autre qu'un type particulier de changement de politique publique : un changement qui comporte notamment la mobilisation de connaissances issues d'un autre système politique. De la sorte, les variables explicatives du changement peuvent être utilement mobilisées pour tenter d'expliquer les transferts. Elles devraient permettre de dépasser le « nationalisme méthodologique » ainsi que la focalisation sur le rôle des seules agences officielles de l'Etat dans l'étude du processus de transfert. Davies et McComb avancent une proposition qui va dans le même sens. « Nous avons établi que le transfert de politique publique a lieu dans un cadre multi-organisationnel, de telle sorte que l'analyse du transfert de politique publique requiert une méthode qui va nous procurer les outils pour comprendre la nature de la politique inter-organisationnelle. Elle doit nous fournir les instruments appropriés pour analyser comment les décideurs politiques acquièrent et mobilisent la connaissance. Les approches par le réseau de politique publique et par la communauté épistémique nous procurent cette méthode. Nous soutenons que la relation entre les littératures relatives au transfert de politique publique, aux réseaux de politique publique et aux communautés épistémiques peut être intégrée au travers du développement de la notion de réseau de transfert de politique publique [...] » (Evans & Davies, 1999, p. 374; voir également dans ce sens Evans, 2004; Evans & McComb, 1999; Stone, 2004)[5]. La présente contribution est focalisée sur la relation entre les littératures relatives aux réseaux de politique publique et au transfert de politique publique.

Réseaux et transfert de politique publique : hypothèses

A titre de *première hypothèse*, nous avançons que le succès d'un transfert de politique publique est garanti par le caractère fermé du réseau d'acteurs qui l'opère. Le *degré*

1978). Dès lors il n'est pas possible de distinguer les acteurs qui ont une influence effective sur la politique publique et ceux qui ne contribuent qu'à la construction du discours collectif sur la politique publique. La « communauté de discours » est inspirée du concept du même nom mobilisé par Howlett et Ramesh dans leur propre recherche (1998).

[5] « We have established that policy transfer takes places within a multi-organizational setting, so the analysis of policy transfer requires a method which will provide us with the tools for understanding the nature of interorganizational politics. It must also furnish us with the appropriate tools for analyzing how decision makers acquire and utilize knowledge. The policy network and the epistemic community approaches provide us with such a method. We argue that the relationship between the literatures on policy transfer, policy networks and epistemic communities can be integrated through the development of the notion of a policy transfer network […] » (Evans & Davies, 1999, p. 374).

d'ouverture/fermeture du réseau de politique publique vis-à-vis de la communauté de discours se caractérise par deux dimensions : la croissance et le renouvellement[6].

Le degré de *croissance*, tout d'abord, renvoie à l'évolution du nombre des membres du réseau de politique publique par rapport à l'ensemble plus large de la communauté de discours, tout au long du processus de changement. Plus le nombre des acteurs du réseau croît durant le processus, plus le réseau est supposé recueillir et intégrer des idées et des intérêts issus de la communauté de discours environnante ; il est plus ouvert. Si le nombre des acteurs du réseau reste stable ou diminue, il résiste à la pénétration d'idées et d'intérêts alternatifs ; il est plus fermé.

Pour un nombre donné de membres, ensuite, le degré de *renouvellement* du réseau de politique publique correspond au degré de stabilité ou, au contraire, de variation du membership du réseau. Le renouvellement du membership est supposé lui aussi traduire la capacité d'accueil réservé par le réseau de politique publique aux idées et aux intérêts alternatifs formulés par la communauté de discours. Plus le membership du réseau de politique publique se renouvelle, plus il est supposé accueillir des idées et des intérêts issus de la communauté de discours. Il est donc plus ouvert. *A contrario*, plus le membership du réseau est stable, moins les intérêts et les idées de la communauté de discours percolent dans le réseau de politique publique. Il est donc fermé.

Les recherches relatives aux réseaux de politique publique mettent en évidence que le changement de politique publique est le fruit de leur renouvellement et/ou de leur croissance vis-à-vis de leur communauté de discours. Par exemple, l'*advocacy coalition framework* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, 1999; Sabatier & Weible, 2007; Weible, Sabatier, & McQueen, 2009) attribue les changements de politique publique majeurs au renouvellement de la coalition des acteurs qui fixent les orientations de politique publique dans chaque « sous-système » de politique publique[7]. De même, dans la « théorie de l'équilibre ponctué » (*« punctuated equilibrium theory »*) (Baumgartner & Jones, 1993; True, Jones, & Baumgartner, 2007), l'intervention de nouveaux acteurs – jusque-là passifs – dans un sous-système politique est un des facteurs explicatifs fondamentaux des changements substantiels de politique publique. Même dans leurs révisions les plus récentes, ces

[6] L'ouverture/fermeture d'un réseau de politique publique est inspirée de la variable du même nom mobilisée par Howlett et Ramesh dans leur propre recherche (1998).

[7] L'*advocacy coalition framework* définit un « sous-système » de politique publique comme un ensemble de participants spécialisés qui cherchent régulièrement à influencer le cours des politiques publiques dans un secteur (dimension fonctionnelle/substantive : par ex. l'enseignement obligatoire) et sur un territoire (par ex. la Communauté française de Belgique ou la Communauté flamande) donnés (Sabatier & Weible, 2007).

théories attribuent toujours un rôle indispensable à la modification de la composition du réseau d'acteurs dans le changement de politique publique[8].

En pratique, l'accueil d'acteurs de la société civile au sein des réseaux de politique publique ne constitue pas un obstacle à l'élaboration de politiques publiques nouvelles et orientées vers la résolution des problèmes publics, au contraire : « la crise de confiance n'est pas entièrement justifiée. Les structures de gouvernance, comprises ici comme des réseaux de politique publique, peuvent montrer un haut potentiel de résolution des problèmes, même si certaines théories de la mise à l'agenda, de la politique de l'Etat providence et de la globalisation proposent d'autres suggestions. (…) Les acteurs publics peuvent être en mesure de rester les leaders de réseaux établissant des connexions étroites avec des acteurs de la société civile possédant des compétences interdépendantes » (Montpetit, 2003, p. 122)[9].

De façon spécifique, la relation positive entre le degré d'ouverture/fermeture des réseaux de politique publique et l'ampleur du changement a déjà été démontrée comme telle (Howlett, 2002; Howlett & Ramesh, 1998)[10].

A l'inverse, nous soutenons que le transfert de politique publique est un cas particulier de changement dont le succès dépend du caractère fermé du réseau de politique publique qui l'opère. En effet, pour expliquer le changement, la plupart des théories mettent en évidence le rôle joué par les nouveaux acteurs et les nouvelles idées introduits dans les réseaux de politique publique depuis *leur* communauté de discours. Puisque le transfert de politique publique est le fruit des idées issues de la communauté de discours d'un *autre* système politique, nous suggérons que, pour ce type de

[8] Ainsi, l'*advocacy coalition framework* attribue-t-il toujours les changements substantiels de politique publique à une modification de la coalition des acteurs qui sont au pouvoir dans un sous-système. Les croyances les plus fondamentales des acteurs au pouvoir sont trop résistantes au changement pour les voir élaborer une politique publique réellement nouvelle. Il faut qu'une nouvelle coalition d'acteurs remplace l'ancienne suite à un « choc » ou bien que de nouveaux acteurs soient inclus dans un processus de négociation pour assister à un changement substantiel (Sabatier & Weible, 2007).

Il en va de même pour la théorie de l'équilibre ponctué. « Lorsque la pression pour le changement s'intensifie, elle peut être contenue pendant un temps. Mais si les pressions sont suffisantes, elles peuvent conduire à l'intervention massive d'acteurs politiques et d'institutions politiques jusque-là non impliqués. Généralement, cela requiert un changement substantiel de la conception politique prédominante. Lorsque le problème est redéfini, ou bien lorsque de nouvelles dimensions du débat deviennent significatives, de nouveaux acteurs se sentent compétents pour exercer une autorité là où, précédemment, ils restaient à distance. Ces nouveaux acteurs peuvent insister pour redéfinir les règles et pour changer l'équilibre des pouvoirs qui va être renforcé par de nouvelles structures institutionnelles, puisque les agences et les institutions qui étaient précédemment dominantes sont forcées de partager leur pouvoir avec des groupes et des agences qui acquièrent une nouvelle légitimité » (*« As pressure for change builds up, it may be resisted successfully for a time. But if pressures are sufficient, they may lead to a massive intervention by previously uninvolved political actors and governmental institutions. Generally, this requires a substantial change in the supporting policy image. As the issue is redefined, or as new dimensions of the debate become more salient, new actors feel qualified to exert their authority where previously they stayed away. These new actors may insist on rewriting the rules, and on changing the balance of power that will be reinforced by new institutional structures as previously dominant agencies and institutions are forced to share their power with groups or agencies that gain new legitimacy »*) (True, et al., 2007, pp. 100-101).

[9] *« I argue that the confidence crisis is not entirely justified. Governance structures, understood here as policy networks, can display a high potential for problem solving, even though some theories as agenda setting, welfare state politics, and globalization suggest otherwise. (..) State actors can remain capable of leadership in networks establishing close connections with civil society actors possessing interdependent capacities »* (Montpetit, 2003, p. 122).

[10] Comme nous l'avons déjà indiqué néanmoins, la variable d'ouverture/fermeture des réseaux de politique publique mobilisée par Howlett et Ramesh (1998) dans leur propre recherche a été partiellement adaptée pour les besoins de la présente contribution.

changement, le degré élevé de fermeture d'un réseau de politique publique vis-à-vis de *sa* communauté de discours est une garantie du succès du processus. Cette fermeture devrait en effet permettre aux connaissances nouvelles de circuler de manière fluide dans le réseau, d'être adoptées et transposées depuis le système politique tiers sans perturbation, en évitant toute opposition éventuelle formulée par la communauté de discours. Donc, les réseaux de politique publique qui ne se renouvellent pas et qui ne croissent pas vis-à-vis de leur communauté de discours, c'est-à-dire les réseaux les plus fermés, devraient être susceptibles de porter les transferts de politique publique les plus opérants.

A titre de *seconde hypothèse*, nous avançons que des liens inter-organisationnels forts au sein d'un réseau de politique publique sont une condition du succès d'un transfert.

Dans les structures sociales en général, les relations – plus rares – entre des groupes d'acteurs ont une plus grande importance en termes de circulation de l'information que les liens – plus étroits – qui unissent les acteurs au sein de ces groupes. En effet, par rapport aux informations partagées au sein d'un groupe d'acteurs qui se côtoient régulièrement, l'information issue d'un autre groupe d'acteurs est plus originale, plus innovante. C'est ce qu'on appelle « la force des liens faibles » (*« the strength of weak ties »)* (Granovetter, 2005, pp. 34-35) : « plus d'informations originales circulent entre individus *via* des liens faibles que *via* des liens forts. Puisque nos proches tendent à fréquenter les mêmes cercles que nous, les informations qu'ils collectent et ce que nous savons déjà se chevauchent considérablement. Nos relations [moins proches], par contraste, fréquentent des personnes que nous ne fréquentons pas et collectent donc plus d'informations originales. Ceci résulte, d'une part, du fait que nos relations sont typiquement moins semblables à nous que ne le sont nos amis proches et, d'autre part, du fait qu'elles passent moins de temps avec nous. Fréquentant des cercles différents des nôtres, elles nous connectent à un monde plus éclectique » (Granovetter, 2005, p. 34)[11].

Nous soutenons que l'importance des liens entre groupes d'acteurs pour la circulation de l'information a des implications pour les réseaux d'acteurs qui ambitionnent de réaliser un transfert de politique publique. Pour ces acteurs, l'enjeu consiste à mobiliser les connaissances issues d'un autre système politique pour les incorporer dans une nouvelle politique publique. Avant le transfert, ces connaissances sont partagées par les individus au sein d'une ou plusieurs organisations du

[11] *« More novel information flows to individuals through weak than through strong ties. Because our close friends tend to move in the same circles that we do, the information they receive overlaps considerably with what we already know. Acquaintances, by contrast know people that we do not and, thus, receive more novel information. This outcome arises in part because our acquaintances are typically less similar to us than close friends, and in part because they spend less time with us. Moving in different circles from ours, they connect us to a wider world »* (Granovetter, 2005, p. 34).

système politique tiers. Nous avançons que le succès du transfert devrait donc dépendre de la force des liens (plus « faibles ») qui unissent ces organisations aux individus et aux organisations au sein du réseau qui vont élaborer la politique nouvelle au sein du réseau. Ceci devrait permettre la circulation des connaissances de politique publique indispensable au transfert.

Le caractère fermé ainsi que la force des liens entre les membres d'un réseau de politique publique sont deux caractéristiques propres à la communauté de politique publique (par opposition au réseau thématique). En ce sens, un groupe d'acteurs organisés en communauté de politique publique serait plus susceptible de réaliser un transfert de politique publique opérant que des acteurs organisés en réseau thématique.

METHODE ET DEMARCHES DE LA RECHERCHE

Successivement, cette section spécifie l'opérationnalisation des variables et décrit les démarches de cette recherche.

Nous proposons des indicateurs qui permettent d'opérationnaliser le *transfert de politique publique* de manière systématique. Evans et Davies (1999) précisent que cette question dépend de ce que l'on cherche à opérationnaliser : le transfert, le degré de coercition du transfert, une tentative de facilitation de transfert, etc. ? Pour notre part, nous cherchons à opérationnaliser l'occurrence du transfert et à mettre en évidence des indicateurs tangibles des deux dimensions de cette variable : l'effectivité et l'intentionnalité du transfert. S'agissant de l'*effectivité* du transfert de politique publique (première dimension de la variable), la comparaison entre les documents et déclarations de politique publique des deux systèmes politiques liés par un transfert devrait mettre en évidence une nécessaire correspondance de contenu. Plus spécifiquement, l'analyse doit apporter la preuve que le contenu des politiques publiques du système récipiendaire ne peut avoir pour origine que les mesures et connaissances de politique publique adoptées ou promues dans le système politique de départ. Une similarité dans l'ordre d'énonciation des arguments et dans le vocabulaire sont deux indicateurs supplémentaires mais facultatifs de l'effectivité du transfert. D'après Evans et Davies, il existe des preuves de non-transfert auxquelles il s'agit de se montrer attentif pour ne pas rendre l'analyse de l'effectivité du transfert caduque. « Des éléments d'idée ou de programme qui se révèlent avoir été empruntés au passé national ou bien qui [, au contraire,] sont innovateurs, peuvent être décrits comme des non-transferts. Des parties d'une idée ou d'un programme originaux qui ont été rejetées ou filtrées par le sujet/agent de transfert sont aussi des non-transferts » (Evans & Davies, 1999, p. 382). Quant au caractère *intentionnel* du transfert (deuxième dimension de la

variable), il se manifeste par la référence explicite aux connaissances de politique publique du système politique destinateur par les acteurs du système politique destinataire : dans les documents de politique publique, les renvois, citations, notes de bas de page, etc. Enfin, il s'agit de distinguer ce qui est transféré et ce qui ne l'est pas en soumettant distinctement à l'analyse les différents éléments constitutifs de la politique publique (par exemple, ses objectifs ou bien le type et la nature des règles auxquelles elle donne naissance).

Le degré d'*ouverture/fermeture d'un réseau de politique publique* est caractérisé par celui de sa croissance et de son renouvellement par rapport à la communauté de discours. Le degré de *croissance* d'un réseau (première dimension de la variable) est déterminé par l'évolution du nombre de ses acteurs. Un réseau de politique publique est résistant à l'accueil de membres supplémentaires de la communauté de discours si sa taille n'augmente pas. Ceci est le signe que le réseau de politique publique se préserve des nouveaux intérêts et des idées alternatives issues de la communauté de discours ; il n'est pas ouvert. Inversement, si la taille du réseau de politique croît, c'est un indicateur de son ouverture vis-à-vis de la communauté de discours. Si la communauté de discours devient moins nombreuse au cours de l'élaboration de la politique publique, ce n'est pas le signe d'une ouverture du réseau d'acteurs (pour cela, la taille absolue du réseau d'acteurs doit croître). Dans ce cas de figure, la taille relative du réseau par rapport à la communauté de discours importe peu. Par contre, si la communauté de discours croît au cours du processus de transfert (par exemple, lorsque la thématique prend une importance politique plus grande et soulève des débats dans la société civile) mais que la taille du réseau reste insensible à cette évolution, c'est un indicateur supplémentaire de la fermeture du réseau. Dans ce cas de figure, la taille relative du réseau a de l'importance. Le degré de *renouvellement* d'un réseau de politique publique par rapport à sa communauté de discours (deuxième dimension de la variable) est déterminé par l'évolution de l'identité des acteurs qui faisaient partie du réseau au début du processus de transfert. Si ces acteurs (individuels ou organisationnels) sont remplacés par d'autres acteurs au cours du processus, le réseau est supposé intégrer des intérêts et des idées nouveaux issus de la communauté de discours. Il s'agit donc d'un indicateur de l'ouverture du réseau. Inversement, si l'identité de ces acteurs n'évolue pas, le réseau n'est pas ouvert.

Les individus « interlock » sont des indicateurs de la *force des liens inter-organisationnels* dans un réseau de politique publique. Ce sont ces liens « faibles » dont la force devrait être une condition du succès du transfert, d'après la seconde hypothèse de cette recherche. Un individu interlock est un acteur du réseau qui se caractérise par l'appartenance formelle à deux ou plusieurs

organisations du réseau de politique publique[12]. Les liens inter-organisationnels dans un réseau de politique publique sont les plus forts lorsqu'il existe au moins un individu interlock entre chacune des organisations qui le composent. Les liens inter-organisationnels sont d'autant plus faibles au sein du réseau qu'il manque des individus interlock entre les organisations.

Deux politiques publiques majeures qui visent l'efficacité et l'équité du système d'enseignement sont analysées dans le cadre de cette recherche : le « Contrat pour l'école » de la Communauté française et le « nouveau système de financement de l'enseignement obligatoire » de la Communauté flamande. La section empirique de cette contribution vise à mettre en évidence, dans chacun de ces programmes publics, le succès du transfert des recommandations de l'enquête PISA, puis à tester la pertinence des deux hypothèses de la recherche pour l'explication de ce succès. L'évaluation de l'effectivité et de l'intentionnalité du transfert des recommandations de l'enquête PISA dans les deux politiques publiques est le fruit de l'analyse des sources écrites primaires (rapports de l'enquête PISA et textes de politique publique intermédiaires et finaux) ainsi que de sources écrites secondaires (discours, autres rapports, etc.). L'évaluation de l'impact de la structure des deux réseaux d'acteurs sur le transfert des recommandations de l'enquête PISA résulte de données d'entretiens qualitatifs menés avec des acteurs-clefs de ces réseaux, entre mai 2007 et juillet 2007.

ANALYSE DU TRANSFERT DES RECOMMANDATIONS DE L'ENQUÊTE PISA EN COMMUNAUTÉ FRANÇAISE ET EN COMMUNAUTÉ FLAMANDE

Après une brève présentation de l'enquête PISA, cette section empirique confronte les hypothèses de la recherche à deux cas de transfert de politique publique : celui des recommandations de l'enquête PISA dans le Contrat pour l'école de la Communauté française de Belgique, d'une part, et dans le nouveau système de financement de l'enseignement obligatoire de la Communauté flamande, d'autre part.

L'enquête PISA

Fondées sur les réponses d'un échantillon représentatif d'élèves de chaque Etat participant aux tests de compétences et au questionnaire sur leurs caractéristiques personnelles, les recommandations de l'enquête PISA visent essentiellement deux dimensions des systèmes

[12] La notion est inspirée du « leadership par emboitement » (*« interlocking leadership »*), mobilisée pour décrire les réseaux dont la structure est notamment le fruit d'acteurs qui sont les leaders de deux ou plusieurs organisations du réseau (par Van Waarden, 1992).

d'enseignement examinés : leur efficacité et leur équité. L'efficacité traduit les performances moyennes des élèves. L'équité prend en considération la performance de certains groupes ou catégories d'élèves. Les caractéristiques de l'établissement scolaire fréquenté par l'élève sont également prises en considération (Lafontaine, 2002, p. 29). En 9 ans, trois cycles d'enquête ont été réalisés : tous les trois ans, un domaine particulier de l'apprentissage est évalué à titre principal. La première campagne de tests a eu lieu en 2000 et portait principalement sur la lecture (PISA 2000). La seconde, en 2003, portait sur le domaine des mathématiques (PISA 2003). Le dernier cycle complet a eu lieu en 2006 et portait sur la culture scientifique (PISA 2006). Les tests de PISA 2009 (lecture) ont eu lieu en avril et mai 2009.

Le *Comité directeur de PISA* est l'organe décisionnel majeur de PISA. Il est composé des Etats participants au PISA. Sous la supervision du Comité directeur travaille le groupe de Gestionnaires de projet nationaux de PISA. Le Comité directeur désigne un Gestionnaire de projet national par Etat (en Belgique : par Communauté) au début de chaque cycle d'enquête. Travaillent également sous sa supervision le Groupe de Développement Stratégique de PISA (qui envisage l'avenir du programme) et le Groupe éditorial de PISA (qui oriente et contrôle l'élaboration des rapports thématiques). Il revient aussi au Comité directeur de sélectionner le contractant qui met en œuvre chaque cycle de PISA. En l'occurrence, le contractant est un *Consortium international*. Il regroupe plusieurs centres de recherches de par le monde. Le Secrétariat de l'OCDE assure la gestion quotidienne du programme PISA grâce à la Direction de l'Education : elle gère les questions administratives pour le Comité directeur et tâche de construire le consensus parmi les pays participants, ainsi que de servir d'intermédiaire entre le Comité directeur et le Consortium international. Le *Gestionnaire de projet national* est « l'interface » entre le Consortium international et les instances nationales. Il est chargé de réaliser le programme en se conformant aux règles et standards définis au niveau international et de relayer l'avis du pays au sujet des différentes questions pour lesquelles on le consulte. Les Gestionnaires de projet nationaux assistent, plusieurs fois par an, à des réunions de coordination internationale ou à des sessions de formation. Afin de représenter d'une manière large et significative l'avis du pays, chaque Gestionnaire de projet national doit s'entourer de *comités nationaux* : un Comité général et trois comités disciplinaires (lecture, mathématiques et sciences) (Lafontaine, Baye, & Matoul, 2002).

Le transfert des recommandations de l'enquête PISA en Communauté française dans le Contrat pour l'école

Le Contrat pour l'école est adopté par le Gouvernement de la Communauté française le 31 mai 2005. Il s'agit de la politique-cadre de la majorité composée du Parti Socialiste (PS) et du Centre Démocrate Humaniste (CDH) en ce qui concerne l'enseignement obligatoire pour la législature 2004-2009. L'adoption de cette politique résulte d'un processus que les partenaires de la majorité ont voulu consultatif et participatif des acteurs de l'enseignement. C'est la raison pour laquelle cette politique publique porte le nom de « contrat ». Cette politique est également présentée comme une réponse aux recommandations formulées par le programme PISA. Ainsi, M. Arena, Ministre de l'Enseignement obligatoire, a déclaré à propos de PISA 2006 : « ces résultats montrent qu'il est plus que temps d'agir et qu'il faut poursuivre le profond travail entamé en 2005 par le Contrat pour l'école (...) » (Arena, 2007). En effet, comme les éléments suivants vont le démontrer, l'influence des recommandations de l'enquête PISA n'a cessé de croître et de se préciser durant l'élaboration du Contrat pour l'école.

Lors de la préparation du Contrat pour l'école, le Gouvernement de la Communauté française a d'abord invité les organisations (associations syndicales, patronales, de parents et d'étudiants) qui souhaitaient prendre part au processus à cosigner une Déclaration commune avec le Gouvernement (Gouvernement de la Communauté française de Belgique, 2004). Celle-ci brosse à grands traits une première analyse du système scolaire, ainsi que les objectifs, les mesures et le calendrier de l'élaboration du Contrat. En termes de contenu, les quatre difficultés du système scolaire énumérées dans la Déclaration commune sont très clairement calquées sur les conclusions de l'enquête PISA 2000 concernant les résultats de la Communauté française au test de lecture (Tableau 1).

Tableau 1 : Comparaison de l'analyse du problème public en matière d'efficacité et d'équité du système d'enseignement dans les conclusions du rapport PISA 2000 et dans la Déclaration commune

ANALYSE DU PROBLEME PUBLIC DANS LES CONCLUSIONS DE PISA 2000 :	ANALYSE DU PROBLEME PUBLIC DANS LA DECLARATION COMMUNE :
« La faiblesse moyenne des compétences en lecture des élèves de 15 ans en Communauté française de Belgique, comme ce rapport l'a abondamment illustré, tient d'abord au fait que chez un nombre important d'élèves les compétences en lecture sont élémentaires, même très élémentaires **(1)** ; leur niveau est vraisemblablement trop faible pour leur permettre de participer pleinement à la société comme citoyens, en sachant, par exemple, comprendre et utiliser des écrits sociaux courants (documents administratifs, règlements, formulaires...) ou y réfléchir de façon critique (lecture de programmes électoraux, de tracts, d'articles d'opinion...). Ces élèves, sans surprise, sont issus des couches sociales les moins favorisées et ont connu un parcours scolaire le plus souvent marqué par l'échec. Ces constats sont, à notre sens, d'abord à mettre en relation avec les caractéristiques structurelles de notre système éducatif. Ce système, dans lequel les plus faibles sont progressivement, mais sûrement, mis à l'écart, par le redoublement **(2)**, par l'orientation vers des filières de "relégation" **(4)**, par l'inscription dans des écoles moins "exigeantes" ou des classes moins "fortes" **(3)**, fonctionne de façon telle que les plus faibles "décrochent" très fréquemment, et dans des proportions que l'on n'observe quasi nulle part ailleurs » (Lafontaine, 2002, p. 48).	« (...) L'école ne peut et n'a pas à répondre de tous les problèmes de société. Les difficultés se situent tout autant à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'école. Quant aux difficultés inhérentes à l'institution scolaire elle-même, l'exercice le plus important consiste à pointer celles qui influencent structurellement la qualité, l'efficacité et l'équité de l'enseignement. Ensemble, les signataires en identifient quatre qui fondent les objectifs et les mesures devant être prises : **(1)** Les apprentissages de base, fondements indispensables des apprentissages ultérieurs et de la citoyenneté, ne sont pas suffisamment maîtrisés par tous les élèves ; les résultats obtenus aux différentes évaluations internationales en attestent. Ils seront donc renforcés, sans sacrifier l'acquisition des autres savoirs (langues, éveil aux activités artistiques et culturelles etc.), essentiels pour un développement harmonieux et équilibré. **(2)** Un nombre trop important d'élèves n'acquièrent pas les compétences terminales. De plus, trop nombreux sont ceux qui ne sont pas « à l'heure ». Le taux de diplômés du secondaire est trop faible et le taux de redoublement trop élevé. **(3)** Le système scolaire n'assure pas un enseignement optimal à chaque élève quel que soit l'établissement choisi. Les différences entre établissements favorisent et sont alimentées par une ségrégation scolaire inacceptable. **(4)** Certaines filières et certaines options sont alimentées par un choix négatif, vécu par les élèves comme une forme d'échec et souvent, de relégation. Cet état de fait, notamment lié à la structure et aux usages du système éducatif, est totalement contre-productif » (Gouvernement de la Communauté française de Belgique, 2004, pp. 2-3).

Remarque : Les éléments mettant en évidence le transfert des recommandations de PISA ont été soulignés et numérotés.

L'analyse rédigée dans la Déclaration commune est d'ailleurs légitimée par référence aux « évaluations internationales » (sans citer l'enquête PISA nommément) (Gouvernement de la

Communauté française de Belgique, 2004, p. 2). Quant aux objectifs de la future politique, ils sont formulés relativement aux résultats « des pays de l'OCDE », c'est-à-dire essentiellement les autres Etats participants au programme PISA (Gouvernement de la Communauté française de Belgique, 2004, pp. 4-5) : « à l'horizon 2013, la Communauté française [devra avoir] rejoint la moyenne des pays de l'OCDE, prioritairement en diminuant le pourcentage d'élèves ayant des mauvais résultats ». Des notes de bas de page soutiennent et explicitent ces objectifs avec des données chiffrées issues du rapport PISA 2000 (Gouvernement de la Communauté française de Belgique, 2004, p. 4).

Sur base de la Déclaration commune, la Ministre de l'Enseignement obligatoire, M. Arena, propose un « Projet de contrat stratégique pour l'éducation » (Gouvernement de la Communauté française de Belgique, 2005b) qui est soumis à la consultation des enseignants et des organisations signataires de la Déclaration commune. Les conclusions de l'enquête PISA y sont cette fois explicitement synthétisées (Gouvernement de la Communauté française de Belgique, 2005b, p. 11). On y retrouve les quatre difficultés du système scolaire énumérées dans la Déclaration commune (Gouvernement de la Communauté française de Belgique, 2005b, pp. 12-13). L'analyse est de surcroît illustrée par les nouvelles données du rapport PISA 2003, sorti en décembre 2004 (Gouvernement de la Communauté française de Belgique, 2005b, p. 12). De même, les six objectifs de la Déclaration commune y sont détaillés en référence à l'enquête PISA. Ainsi, l'objectif 2 – « Améliorer les performances » précise que, pour « rejoindre et dépasser la moyenne des pays de l'OCDE dans chacune des compétences mesurées » à l'horizon 2013, il s'agira avant tout de « diminuer la proportion d'élèves ayant de mauvais résultats » car, « que l'on se base sur les enquêtes PISA 2000 et 2003, sur les études menées par nos chercheurs ou sur d'autres comparaisons internationales [...], la Communauté française enregistre d'excellents résultats pour la catégorie des élèves les plus forts mais la moyenne est largement affectée par les résultats de la catégorie – malheureusement beaucoup plus nombreuse – des élèves qui présentent des lacunes importantes, en tous cas à 15 ans » (Gouvernement de la Communauté française de Belgique, 2005b, p. 16).

Suite à son adoption par le Gouvernement, le Projet de contrat stratégique est devenu le Contrat pour l'école (Gouvernement de la Communauté française de Belgique, 2005a). Non seulement celui-ci reprend toujours à son compte les recommandations du rapport PISA 2000, mais l'analyse du système scolaire (les quatre difficultés), les objectifs et les données chiffrées se resserrent autour des conclusions de l'enquête PISA. D'autres éléments issus de la consultation disparaissent du Contrat pour l'école, notamment la nécessité du dialogue entre les acteurs de la communauté éducative ou les réformes entreprises précédemment en Communauté française. Dès lors, le processus de consultation n'a pas remis en cause le transfert des recommandations de

l'enquête PISA. Lancé après les élections de juin 2004, celui-ci est acquis au moment de son adoption par le Gouvernement de la Communauté française, le 31 mai 2005.

Ces observations mettent bien en évidence le transfert des recommandations de politique publique de l'enquête PISA dans le Contrat pour l'école. L'analyse du problème public (les quatre difficultés du système scolaire) formulée dans la politique correspond aux conclusions de l'enquête PISA. Le transfert est donc *effectif*. Cette analyse est aussi légitimée par les conclusions et les données chiffrées de l'enquête. Les objectifs de la politique publique sont formulés relativement aux résultats des autres Etats participant à l'enquête. Le transfert est donc *intentionnel*[13].

Quelles sont les circonstances du transfert des recommandations de l'enquête PISA dans le Contrat pour l'école de la Communauté française ? Quel est, en particulier, le réseau des acteurs qui ont élaboré cette politique ? Celui-ci est composé d'individus issus de trois organisations : le Service de pédagogie expérimentale de l'Université de Liège, le Ministère de la Communauté française (qui héberge le Comité général de PISA), ainsi que le cabinet politique de la Ministre de l'Enseignement obligatoire. Etant donné la nature de ces acteurs et les relations qui les unissent, nous allons voir qu'il s'agit clairement d'une communauté de politique publique (plutôt que d'un réseau thématique). Autour de cette communauté de politique publique gravitent les membres de la communauté de discours, qui n'ont pas une influence directe sur les objectifs et l'analyse du problème public formulée dans la politique publique. Membres d'associations syndicales, patronales, de parents et d'étudiants, ces acteurs sont les représentants de la communauté éducative qui ont été sollicités par la Ministre Arena pour cosigner la Déclaration commune. Il s'agit également de divers chercheurs et experts indépendants qui n'ont pas pris part à l'élaboration de la politique publique.

Nous allons d'abord décrire les acteurs des trois organisations de la communauté de politique publique, ainsi que leur rôle. Afin d'éprouver la première hypothèse de cette recherche selon laquelle la fermeture du réseau d'acteurs serait une garantie du succès du transfert, nous évaluerons ensuite le degré de croissance et de renouvellement de la communauté de politique publique que ces trois organisations forment ensemble. Enfin, nous nous focaliserons sur les liens inter-organisationnels qui les unissent pour permettre de tester la seconde hypothèse de la recherche, qui suggère que la force de ces liens est une condition pour le succès du transfert.

Une partie substantielle des membres du *Service de pédagogie expérimentale de l'Université de Liège* prend part à l'enquête PISA. En effet, c'est ce Service qui est responsable de l'organisation

[13] Il ne s'agit pas d'un cas de « non-transfert » (Evans & Davies, 1999, p. 382). Ces connaissances de politique publique (les recommandations de l'enquête PISA) n'existaient pas auparavant et ne sont pas une innovation propre à la Belgique.

de PISA, de l'analyse des résultats de l'enquête et de leur diffusion, en Communauté française. En ce qui concerne l'organisation de l'enquête, le Service de pédagogie expérimentale est responsable de la sélection et de l'échantillonnage des écoles et des élèves, ainsi que du bon déroulement de l'enquête dans les établissements. Il est aussi responsable de l'analyse scientifique des données de l'enquête et de la formulation de conclusions et de recommandations de politique publique fondées sur cette analyse. L'analyse et les conclusions de l'enquête doivent être rendues publiques à une date déterminée par l'OCDE. En ce qui concerne PISA 2000 et PISA 2003 – les deux seuls cycles de l'enquête dont, chronologiquement, le Contrat pour l'école est susceptible de s'inspirer –, ces trois tâches sont réalisées sous la houlette de D. Lafontaine, qui est à la fois Gestionnaire de projet nationale de PISA pour la Communauté française et Directrice du Service de pédagogie expérimentale. Pour PISA 2000, D. Lafontaine est également experte de la matière testée, soit la lecture. Cette enquête a mobilisé une équipe de six personnes (notamment), dont voici la liste des fonctions :

- une Gestionnaire de projet nationale et experte en lecture (D. Lafontaine) ;
- une personne chargée de l'organisation logistique de l'enquête et de la traduction ;
- une autre personne chargée de l'organisation logistique, des adaptations nationales de l'enquête et de l'analyse des résultats ;
- une deuxième personne chargée de l'analyse des résultats ;
- une troisième personne chargée de l'analyse des résultats, ainsi que de l'échantillonnage ;
- une personne spécifiquement responsable de l'échantillonnage.

Le Ministère de la Communauté française héberge le *Comité général de PISA*. Celui-ci est composé de manière assez large, pour être représentatif de la communauté éducative en Communauté française. Il regroupe des responsables de l'administration communautaire (y compris dans le secteur de l'enseignement obligatoire), des experts en sciences de l'éducation indépendants et d'autres prenant part à l'enquête, des délégués de cabinets politiques, etc. Le Comité général est présidé par le Secrétaire Général du Ministère de la Communauté française. La Direction des relations internationales du Ministère de la Communauté française est responsable du secrétariat de ce Comité, essentiellement en ce qui concerne les questions financières (contribution à l'OCDE, financement de la recherche ou encore arrêté de subvention pour le Service de pédagogie expérimentale) et l'exécution des orientations prises. La Gestionnaire de projet nationale présente deux rapports par an au Comité général qui, d'une part, avalise les conventions avec le Service de pédagogie expérimentale et, d'autre part, prend des décisions quant à la conduite de l'enquête en Communauté française. Avant le début d'un cycle, le Comité général se réunit plus souvent,

notamment pour sélectionner les chercheurs et définir les moyens nécessaires à l'organisation de l'enquête. Le pouvoir dont dispose le Comité est relativement faible, compte tenu de l'importance des balises fixées par l'OCDE[14].

Le *cabinet* de M. Arena, Ministre de l'Enseignement obligatoire en Communauté française, intervient essentiellement en amont et en aval du processus. En amont, il prend la décision d'engager la Communauté dans l'enquête internationale. Au terme de l'enquête, c'est aussi le cabinet qui peut, *in fine*, traduire en politiques publiques les recommandations formulées sur base des résultats. Le cabinet reste cependant impliqué tout au long de l'enquête comme membre du Comité général. Cette présence lui permet de suivre l'avancement de l'enquête et de ses résultats.

Qu'en est-il du degré de *croissance* et de *renouvellement* du réseau des acteurs qui ont élaboré le Contrat pour l'école ? Entre le début et la fin du processus de transfert des recommandations de l'enquête PISA dans le Contrat pour l'école, ni le nombre ni l'identité des acteurs de la communauté de politique publique n'évoluent. Les experts responsables de la réalisation de l'enquête, principalement au Service de pédagogie expérimentale, restent les mêmes. La coordination administrative de l'enquête, notamment au niveau du Comité général, est assurée par les mêmes personnes. Quant aux membres du cabinet politique de l'Enseignement obligatoire qui doivent garder un œil sur le déroulement de l'enquête PISA et/ou qui sont responsables de l'élaboration du Contrat pour l'école, ils ne changent pas non plus. Aucun nouvel acteur n'est mobilisé dans la communauté de politique publique pour articuler de nouveaux intérêts de politique publique avec ceux qui y sont déjà représentés, notamment au cabinet de l'Enseignement obligatoire.

Par contre, entre juin 2004 et juin 2005, la communauté de discours grandit. Le retentissement de l'enquête et, avec lui, la discussion des thématiques de l'efficacité et de l'équité du système scolaire, ne cessent de croître. Les enseignants, les parents, les étudiants, les syndicats, les chercheurs, le personnel politique et les citoyens sont toujours plus nombreux à commenter l'enquête et à formuler des propositions de politique publique. Autrement dit, durant le processus de transfert des recommandations de PISA dans le Contrat pour l'école, la communauté de discours s'étend alors que la communauté de politique publique reste résistante à l'accueil de nouveaux membres en son sein.

[14] Les autres comités nationaux jouent, quant à eux, un rôle davantage tourné vers le contenu de l'enquête et vers l'appui de la Gestionnaire de projet nationale. Ils préparent les indicateurs de l'enseignement de PISA. Ils se concentrent sur cette activité, quoique les tâches qui leur sont assignées par le Consortium international sont nettement plus importantes. Officiellement, ils devraient également examiner et rendre un avis sur les différentes versions successives des plans d'évaluation des trois disciplines, des textes, des questionnaires et des items (Lafontaine, 2002, p. 13).

Nous avons proposé d'opérationnaliser la force des *liens inter-organisationnels* au sein d'un réseau d'acteurs par le nombre de liens interlock existant entre les organisations impliquées dans le processus de transfert. En ce qui concerne la communauté de politique publique gravitant autour du Contrat pour l'école, les organisations sont : le Service de Pédagogie Expérimentale, le cabinet politique de la Ministre de l'Enseignement obligatoire, ainsi que le Ministère de la Communauté française et, en son sein, le Comité Général de l'enquête PISA.

Entre le Service de Pédagogie Expérimentale et le Comité Général, le lien interlock est personnifié par D. Lafontaine, Directrice du Service de Pédagogie Expérimentale et membre du Comité Général au titre de Gestionnaire de projet nationale de l'enquête PISA. D. Lafontaine personnifie aussi le lien interlock entre le Comité Général et les trois comités disciplinaires, dont elle est membre également. J. Nicaise est le collaborateur du cabinet de l'Enseignement obligatoire représentant la Ministre aux travaux du Comité Général, au Ministère de la Communauté française. A ce titre, il est le lien interlock entre ces deux organisations. Il est un ancien membre effectif et un membre toujours associé du Service de Pédagogie Expérimentale. Pour cette raison, il personnifie également le lien interlock entre le Service de Pédagogie Expérimentale et le cabinet politique. Des contacts informels (téléphone, emails, rencontres dans les couloirs du cabinet ou du Service de Pédagogie Expérimentale, etc.) existent d'ailleurs entre J. Nicaise et les membres du Service de Pédagogie Expérimentale (notamment D. Lafontaine) au sujet du déroulement de l'enquête PISA, de ses conclusions et de l'élaboration du Contrat pour l'école. Cette observation témoigne de la pertinence des liens interlock pour jauger le degré d'intégration d'un réseau de politique publique.

En conclusion, il y a au moins un individu qui joue le rôle d'interlock entre chacune des organisations de la communauté de politique publique. Les liens inter-organisationnels sont donc les plus forts en son sein.

Cette étude de cas accrédite-t-elle les deux hypothèses de la recherche ? Le transfert des recommandations de l'enquête PISA dans le Contrat pour l'école est un succès (intentionnel et effectif). La *première hypothèse* de cette contribution suggère que le succès des transferts de politique publique est garanti par la fermeture des réseaux d'acteurs qui les ambitionnent. Un réseau d'acteurs fermé est un réseau qui ne croît pas et qui ne se renouvelle pas vis-à-vis de sa communauté de discours. Le membership de la communauté de politique publique n'est pas renouvelé entre le début et la fin du processus de transfert. Par ailleurs, même si la communauté de discours ne cesse de croître durant le processus de transfert, la communauté de politique publique n'accueille pas de nouveaux membres. Cette étude de cas accrédite donc la première hypothèse de la recherche. La

seconde hypothèse avance que l'existence de liens inter-organisationnels forts au sein du réseau de politique publique est une condition pour le succès du transfert. L'analyse des liens interlock a permis de diagnostiquer la très grande cohésion entre les organisations composant la communauté qui a élaboré cette politique. Cette étude de cas accrédite donc également la seconde hypothèse de la recherche.

Le transfert des recommandations de l'enquête PISA en Communauté flamande dans le Nouveau système de financement de l'enseignement obligatoire

En Communauté flamande, la politique du Gouvernement en matière d'enseignement pour la législature 2004-2009 est reprise dans l'Accord de Gouvernement (Vlaams Regering, 2004b) et développée dans la Note de politique générale de F. Vandenbroucke, Ministre de l'Enseignement, de l'Emploi et de la Formation, intitulée : « Aujourd'hui champion en mathématique, demain en égalité des chances également » (Vandenbroucke, 2004)[15]. Ces documents d'orientation proposent une réforme en deux axes du système de financement de l'enseignement obligatoire en vue de traiter les différents établissements et les différents élèves de manière plus équitable. Le premier axe correspond aux moyens financiers directement octroyés aux écoles en fonction du nombre et des caractéristiques de leurs élèves (« *werkingsmiddelen* »). Le second regroupe toutes les mesures règlementaires qui impliquent l'engagement de moyens financiers (« *omkadering* ») (par exemple : l'octroi d'heures supplémentaires de soutien et d'accompagnement). La mission de concevoir ce nouveau système de financement plus équitable est confiée au Ministre Vandenbroucke.

Le 15 juin 2007, le cabinet du Ministre Vandenbroucke publie sa Note de discussion sur le nouveau système de financement de l'enseignement obligatoire en Communauté flamande. Elle est intitulée « Grandes lignes pour le nouveau système de financement de l'enseignement obligatoire » (Vandenbroucke, 2007)[16]. C'est le cœur de la réforme. Plus tard, la Note de discussion fait l'objet d'un avis du Conseil Flamand de l'Enseignement[17] ainsi que des réactions de la société civile. Le nouveau système de financement de l'enseignement obligatoire est ensuite traduit dans différents décrets du Gouvernement flamand : par exemple, le décret concernant les budgets de fonctionnement dans l'enseignement secondaire et portant modification du décret du 25 février 1997 relatif à l'enseignement primaire en ce qui concerne les budgets de fonctionnement[18], ou

[15] « Beleidsnota. Onderwijs en vorming. Vandaag kampioen in wiskunde, morgen ook in gelijke kansen » (Vandenbroucke, 2004).
[16] « Krijtlijnen voor de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs » (Vandenbroucke, 2007).
[17] « Vlaams OnderwijsRaad (VLOR) ». Le VLOR est une plate-forme de discussion et d'étude, qui conseille le Gouvernement flamand en matière d'enseignement. Il est composé de représentants de l'ensemble de la communauté éducative.
[18] « Decreet van 4 Juli 2008 betreffende de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 wat de werkingsbudgetten betreft (1) », *Le Moniteur belge*, 20 octobre 2008, pp. 55718-55745.

encore le décret concernant l'enseignement XVIII[19]. Durant ce parcours, les principes et les modalités de mise en œuvre de la réforme telle que proposée dans la Note de discussion ne changent pas fondamentalement.

Le nouveau système de financement de l'enseignement obligatoire est inspiré des conclusions du cycle 2003 de PISA, en particulier. L'analyse du problème public formulée au terme de ce cycle pour la Communauté flamande est la suivante : les élèves de la Communauté flamande affichent une performance moyenne meilleure que les autres élèves de l'OCDE en mathématiques – le système d'enseignement est efficace – mais leur performance individuelle est, plus qu'ailleurs, tributaire de leurs origines sociales, économiques et culturelles – le système est plus inéquitable. Or l'objet de la réforme du système de financement est de différencier les moyens financiers et les mesures d'encadrement accordées aux établissements scolaires, en fonction des caractéristiques sociales, économiques et culturelles des élèves qu'ils accueillent. L'objectif consiste à tenir compte de ces caractéristiques pour donner les mêmes chances de réussite à toutes et tous. Non seulement cette ambition correspond précisément à la préoccupation générale soulevée par PISA, mais les indicateurs choisis pour différencier les élèves correspondent, pour certains d'entre eux, directement aux indicateurs de PISA. Ainsi en est-il, par exemple, de la langue parlée par l'élève à la maison. PISA établit qu'un élève qui ne parle pas le Néerlandais à la maison obtient des résultats moyens moins élevés (De Meyer, Pauly, & Van De Poele, 2005, p. 51). Or la réforme propose précisément d'adapter à la hausse le financement et les mesures d'encadrement pour les établissements qui accueillent un nombre plus important d'enfants qui ne parlent pas le Néerlandais à la maison (Vandenbroucke, 2007, pp. 24-31). Enfin, on relève que les caractéristiques des élèves mises en évidence dans le rapport PISA 2003 pour la Communauté flamande et retenues par la Note de discussion pour différencier les moyens alloués dans le nouveau système de financement sont abordées dans le même ordre dans les deux documents. Ainsi, on trouve successivement : les indicateurs de niveau socio-économique, la langue parlée à la maison et les caractéristiques culturelles. Ces observations démontrent que les recommandations de l'enquête PISA sont *effectivement* mobilisées pour saisir le problème public à résoudre et pour formuler les objectifs de la nouvelle politique publique[20].

Le transfert des recommandations de l'enquête PISA est effectif, mais résulte-t-il d'une intention dans le chef des concepteurs de la réforme du système de financement ? Plusieurs

[19] « Decreet van 4 Juli 2008 betreffende het onderwijs XVIII (1) », *Le Moniteur belge*, 1er septembre 2008, pp. 45418-45530.

[20] Il ne s'agit pas d'un cas de « non-transfert » (Evans & Davies, 1999, p. 382). Certes les politiques publiques flamandes étaient déjà soucieuses d'équité dans l'enseignement obligatoire avant la réforme du système de financement (cf. notamment le programme « GOK (Gelijke Onderwijs Kansen) » relatif à l'égalité des chances dans l'enseignement). Néanmoins, les inégalités qui sont maintenant visées par la politique nouvelle sont celles qui sont identifiées par le programme PISA, notamment (effectivité). Par ailleurs, le transfert des recommandations de l'enquête PISA est l'objet d'une intention dans le chef des auteurs de la politique étudiée, comme nous le mettons en évidence dans la suite.

références aux conclusions de l'enquête PISA légitiment les principes et les modalités de mise en œuvre retenus dans la Note de discussion. Par exemple, en introduction de la section relative aux caractéristiques retenues pour distinguer les élèves qui souffrent d'un traitement inéquitable :

> « de l'enquête PISA nous apprenons que l'influence du milieu social, mesurée sur base de l'indice de Statut Economique, Social et Culturel (SESC), sur les prestations en mathématiques, est plus grande en Flandre que dans d'autres pays de l'OCDE. En Flandre, 23,5% de la variance des prestations en mathématiques est expliquée par les caractéristiques du milieu social. Dans un pays moyen de l'OCDE, 20,3% de ces différences de prestations sont expliquées par ces caractéristiques. Nous pouvons donc encore fournir des efforts pour clore le gouffre entre l'école et la maison (OECD, 2004) » (Vandenbroucke, 2007, p. 16)[21].

Ou encore, s'agissant du choix du critère de la langue parlée à la maison :

> « les analyses de PISA nous apprennent que, même lorsqu'on tient compte des caractéristiques socio-économiques et culturelles des élèves, la langue parlée à la maison a un effet sur les prestations en termes d'apprentissage. La variation des prestations en mathématiques suivant la langue parlée à la maison des jeunes descend, après contrôle de l'origine sociale, d'un score de 127,8 à 72,2 (De Meyer, 2007). La variation ne disparaît donc pas et reste statistiquement significative. Il est frappant de constater que, dans un pays moyen de l'OCDE, la langue parlée à la maison des élèves n'ajoute rien à l'explication [des prestations en mathématiques] au-delà des caractéristiques socio-économiques et culturelles. Il ressort également d'analyses complémentaires de PISA que les prestations plus faibles des élèves non-néerlandophones sont particulièrement dépendantes de la langue parlée à la maison. La différence de prestations de lecture en mathématiques et en lettres entre des élèves néerlandophones et des élèves qui parlent une langue européenne à la maison est trois fois moindre que la différence entre les élèves néerlandophones et les élèves qui parlent le Turc à la maison » (Vandenbroucke, 2007, p. 25)[22].

En conclusion, cette politique est bien légitimée par les conclusions et les données chiffrées de l'enquête PISA. Elle est également formulée relativement aux résultats des autres Etats participant à l'enquête. De plus, plusieurs témoignages recueillis lors d'entretiens semi-directifs avec des acteurs du réseau de la politique confirment le très grand intérêt du Ministre F. Vandenbroucke pour les enquêtes de type PISA et sa volonté d'en tenir compte pour élaborer ses politiques. Comment d'ailleurs comprendre autrement le titre de la Note de politique générale du Ministre : « aujourd'hui champions en mathématiques, demain aussi en égalité des chances » (Vandenbroucke,

[21] *« Uit het PISA onderzoek leren we dat de invloed van sociaal milieu, gemeten op basis van de Index of Economic, Social and Cultural Status (ESCS), op wiskundeprestaties in Vlaanderen groter is dan in andere OESO-landen. In Vlaanderen wordt 23,5% van de variantie in de wiskundeprestaties verklaard door kenmerken van sociaal milieu. In een gemiddeld OESO-land wordt 20,3% van de verschillen hierdoor verklaard. We kunnen dus nog inspanningen leveren om de kloof tussen thuis en de school te dichten (OECD, 2004) »* (Vandenbroucke, 2007, p. 16).

[22] *« De analyses op PISA leren ons dat, zelfs als men rekening houdt met de socioeconomische en culturele kenmerken van de leerlingen, de thuistaal een effect heeft op de leerprestaties. Het verschil in wiskundeprestaties volgens de thuistaal van de jongeren daalt na controle op sociaal milieu van 127.8 naar 72.2 scorepunten (De Meyer, 2007). Het verschil verdwijnt dus niet en blijft statistisch significant. Opvallend is dat in een gemiddeld OESO-land de thuistaal van leerlingen niets toevoegt aan verklaring bovenop de sociaal- economische en culturele kenmerken. Uit verdere analyses op PISA is ook gebleken dat de zwakkere prestaties van niet-Nederlandstalige leerlingen sterk verschillen naargelang de thuistaal. Het verschil in prestaties voor leesvaardigheid en wiskundige geletterdheid tussen Nederlandstalige leerlingen en leerlingen die thuis een Europese taal spreken is driemaal kleiner dan het verschil tussen Nederlandstalige leerlingen en leerlingen die thuis Turks spreken »* (Vandenbroucke, 2007, p. 25).

2004)[23] ? Le transfert des recommandations de l'enquête PISA dans la politique nouvelle n'est donc pas seulement effectif, il est aussi *intentionnel*.

Quelles sont les circonstances du transfert des recommandations de l'enquête PISA dans le nouveau système de financement de l'enseignement obligatoire de la Communauté flamande ? Quel est, en particulier, le réseau des acteurs qui ont élaboré cette politique ? Comme en Communauté française pour le Contrat pour l'école, celui-ci est composé d'individus issus de trois organisations : le Groupe de pilotage (*Stuurgroep*) de l'Université de Gand, le Ministère de la Communauté flamande (qui héberge le Comité général de PISA), ainsi que le cabinet du Ministre de l'Enseignement, de l'Emploi et de la Formation. Etant donné la nature de ces acteurs et les relations qui les unissent, nous allons voir qu'il s'agit d'une communauté de politique publique (plutôt que d'un réseau thématique). La communauté de discours qui gravite autour de cette communauté de politique publique n'a pas d'influence directe sur les objectifs et l'analyse du problème public formulés dans la politique publique. Il s'agit des représentants des pouvoirs organisateurs, des syndicats et d'experts indépendants.

Nous allons d'abord décrire les acteurs des trois organisations de la communauté de politique publique, ainsi que leur rôle. Afin d'éprouver la première hypothèse de cette recherche selon laquelle la fermeture du réseau d'acteurs serait une garantie du succès du transfert, nous évaluerons ensuite le degré de croissance et de renouvellement de la communauté de politique publique que ces trois organisations forment ensemble. Enfin, nous nous focaliserons sur les liens inter-organisationnels qui les unissent pour permettre de tester la seconde hypothèse de la recherche, qui suggère que la force de ces liens est une condition pour le succès du transfert.

Le *Groupe de pilotage de l'Université de Gand* est responsable de trois missions dans le cadre de PISA : l'organisation de l'enquête, l'analyse de ses résultats et leur diffusion. Avant chaque cycle de PISA, un appel d'offre est organisé par le Ministère de la Communauté flamande, à l'attention des universités et des hautes écoles. Après dépôt des candidatures, une Commission du Ministère se réunit et choisit l'établissement qui se verra confier le projet. A partir du cycle 2000 de l'enquête, c'est l'Université de Gand qui est systématiquement sélectionnée pour conduire les enquêtes. I. De Meyer, chercheuse en sciences de l'éducation, est Gestionnaire de projet nationale pour la Communauté flamande. Elle assure pour l'essentiel les trois missions qui sont confiées par le Ministère à l'Université de Gand. Son travail est soutenu et supervisé, ponctuellement, par le Groupe de pilotage. Il est composé :

[23] *« Vandaag kampioen in wiskunde, morgen ook in gelijke kansen »* (Vlaams Regering, 2004a). Le transfert des recommandations de l'enquête PISA touche donc vraiment l'objectif premier de cette politique publique.

- d'un spécialiste de la matière testée ;
- d'un sociologue, spécialiste de l'égalité des chances ;
- d'une spécialiste de l'échantillonnage ;
- d'un spécialiste des technologies de l'information et de la communication ;
- de chercheurs en sciences de l'éducation.

En tant que Gestionnaire de projet nationale, I. De Meyer est l'interface entre le Consortium international et les instances communautaires. Mais, contrairement à D. Lafontaine en Communauté française, I. De Meyer ne représente pas la Communauté flamande au Comité directeur de PISA. La charge est assurée par une fonctionnaire du Ministère de la Communauté flamande : L. Van De Perre, qui fait partie du Comité général de l'enquête PISA.

Le Ministère de la Communauté flamande est la structure institutionnelle qui héberge le *Comité général de l'enquête PISA* en Communauté flamande. Le Comité général est responsable du suivi de l'enquête et de la formulation des recommandations fondées sur les résultats de l'enquête. Dans ce cadre, le Comité remet un avis au Ministre via son chef de cabinet. Apparemment, le Comité général assure aussi directement les missions des comités disciplinaires (élaboration des indicateurs en lecture, en mathématiques et en sciences). Les membres de la Division des Relations Internationales (*« Internationale Relaties Onderwijs »*) du Département de l'Enseignement et de la Formation qui sont impliqués dans le Comité général sont responsables de la gestion administrative de l'enquête PISA. Ils pourvoient, d'une part, au financement de l'enquête et, d'autre part, à la désignation des personnes-ressources : représentant au sein du Comité directeur, Gestionnaire de projet national, etc. En outre, ils exercent un contrôle sur le représentant flamand au sein du Comité directeur (L. Van De Perre), dans l'exercice de sa mission.

Le *cabinet* de F. Vandenbroucke décide de prendre part ou non au programme PISA. C'est également au sein du cabinet que la Réforme du système financement de l'enseignement obligatoire voit le jour. La pièce maitresse de cette réforme est la Note de discussion, dont l'élaboration est confiée à un Comité de rédaction, présidé par le Ministre. C'est ce Comité qui met également sur papier les projets de décrets qui traduisent la Note de discussion en termes législatifs : pièces à casser, ces projets sont envoyés au Parlement après les allers et retours entre les différents cabinets du Gouvernement et le Gouvernement proprement dit (mais nous avons déjà souligné combien les objectifs et les principes les plus importants de ces projets ne sont pas fondamentalement remis en cause jusqu'à l'adoption parlementaire des textes).

Qu'en est-il du degré de *croissance* et de *renouvellement* du réseau des acteurs qui ont élaboré le nouveau système de financement de l'enseignement obligatoire ? Entre le début et la fin du processus de transfert des recommandations de l'enquête PISA dans la réforme du système de financement, ni le nombre ni l'identité des acteurs de la communauté de politique publique n'évolue. Les experts du Groupe de pilotage de l'Université de Gand, responsables de la réalisation de l'enquête, restent les mêmes. La coordination administrative de l'enquête, notamment au niveau du Comité général, est assurée par les mêmes personnes. Quant aux membres du cabinet politique de l'Enseignement, de l'Emploi et de la Formation qui doivent garder un œil sur le déroulement de l'enquête PISA et/ou qui sont responsables de la réforme du système de financement de l'enseignement obligatoire, ils ne changent pas non plus. En outre, aucun nouvel acteur n'est mobilisé dans la communauté de politique publique pour articuler de nouveaux intérêts de politique publique avec ceux qui sont déjà représentés en son sein.

Par contre, entre juin 2004 et juin 2005, la communauté de discours grandit. Le retentissement de l'enquête et, avec lui, la discussion des thématiques de l'efficacité et de l'équité du système scolaire, ne cessent de prendre de l'ampleur. Les enseignants, les parents, les étudiants, les syndicats, les chercheurs, le personnel politique et les citoyens sont toujours plus nombreux à commenter l'enquête et à formuler des propositions de politique publique. Autrement dit, durant le processus de transfert des recommandations de PISA dans la réforme du système de financement de l'enseignement obligatoire, la communauté de discours s'étend alors que la communauté de politique publique reste résistante à l'accueil de ces nouveaux membres, intérêts et idées en son sein.

Nous avons proposé d'opérationnaliser la force des *liens inter-organisationnels* au sein d'un réseau d'acteurs par le nombre de liens interlock existant entre les organisations qui sont impliquées dans le processus de transfert. S'agissant de la communauté de politique publique qui a élaboré la réforme du système de financement de l'enseignement obligatoire, les organisations sont les suivantes : le Groupe de pilotage de l'Université de Gand, le Comité Général au sein du Ministère de la Communauté flamande, ainsi que le cabinet du Ministre Vandenbroucke.

I. De Meyer, membre du Groupe de pilotage de l'Université de Gand et du Comité Général, est le lien interlock entre ces deux organisations. Deux membres du Comité de rédaction de la Note de discussion sur le nouveau système de financement de l'enseignement obligatoire et des textes légaux qui en découlent, au cabinet politique, personnifient le lien interlock avec le Ministère de la Communauté flamande : ils sont fonctionnaires. Il s'agit de M. Scheys et de G. Hostens. Il est

d'ailleurs intéressant de noter que la Direction de l'Enseignement et de la Formation du Ministère de la Communauté flamande, qui héberge le Comité Général de PISA, et le cabinet du Ministre Vandenbroucke occupent deux étages successifs d'un même bâtiment à Bruxelles. Enfin, en ce qui concerne le Groupe de pilotage de l'Université de Gand et le cabinet du Ministre, il convient de mettre en évidence le statut particulier de D. Van Damme, le Chef du cabinet. Même s'il n'est pas directement impliqué dans les travaux du Groupe de pilotage de l'enquête PISA, il est Professeur à l'Université de Gand et a été responsable de la coordination scientifique d'enquêtes similaires à PISA, dans le passé. A ce titre, il peut être considéré comme le lien interlock entre le Groupe de pilotage et le cabinet de F. Vandenbroucke. En conclusion, il y a au moins un individu qui joue le rôle d'interlock entre chacune des organisations de la communauté de politique publique. Les liens inter-organisationnels sont donc les plus forts en son sein.

Cette étude de cas accrédite-t-elle les deux hypothèses de la recherche ? Le transfert des recommandations de l'enquête PISA dans le nouveau système de financement de l'enseignement obligatoire est un succès (intentionnel et effectif). La *première hypothèse* de cette contribution suggère que le succès des transferts de politique publique est garanti par la fermeture des réseaux d'acteurs qui les ambitionnent. Un réseau d'acteurs fermé est un réseau qui ne croît pas et qui ne se renouvelle pas vis-à-vis de sa communauté de discours. Le membership de la communauté de politique publique n'est pas renouvelé entre le début et la fin du processus de transfert. Par ailleurs, même si la communauté de discours ne cesse de croître durant le processus de transfert, la communauté de politique publique n'accueille pas de nouveaux membres. Cette étude de cas accrédite donc la première hypothèse de la recherche. La *seconde hypothèse* avance que l'existence de liens inter-organisationnels forts au sein du réseau de politique publique est une condition pour le succès du transfert. L'analyse des liens interlock a permis de diagnostiquer la très grande cohésion entre les organisations composant la communauté qui a élaboré cette politique. Cette étude de cas accrédite donc également la seconde hypothèse de la recherche.

DISCUSSION DE LA VALIDITÉ DES DEUX HYPOTHÈSES DE LA RECHERCHE

A titre de première hypothèse, nous avons suggéré que le succès d'un transfert de politique publique est garanti par le caractère fermé du réseau des acteurs qui l'opèrent. A titre de seconde hypothèse, nous avons avancé que des liens inter-organisationnels forts au sein d'un réseau de politique publique sont une condition du succès d'un transfert. Divers indicateurs ont permis d'opérationnaliser les deux dimensions – croissance et renouvellement – de la variable

d'ouverture/fermeture d'un réseau de politique publique, la force des liens inter-organisationnels au sein d'un réseau ainsi que les deux dimensions – effectivité et intentionnalité – de l'occurrence d'un transfert de politique publique.

L'analyse de ces indicateurs dans le cas de l'élaboration du Contrat pour l'école en Communauté française met en évidence l'occurrence d'un transfert des recommandations de politique publique de l'enquête PISA. Le réseau des acteurs qui ont concouru à l'élaboration de cette politique publique n'a pas révélé le moindre signe d'ouverture. Quant aux liens inter-organisationnels qui le parcourent, ils sont forts. En Communauté flamande, la réforme du système de financement de l'enseignement obligatoire est également le fruit (notamment) du transfert des recommandations de politique publique de l'enquête PISA. Ici non plus, le réseau des acteurs qui ont porté ces changements n'est absolument pas ouvert. De même, les liens inter-organisationnels sont forts en son sein. Les résultats de l'analyse conduisent donc à *valider tant la première que la seconde hypothèse* qui avaient été formulées[24].

Ces deux études empiriques offrent un niveau satisfaisant de *validation* des deux hypothèses parce qu'elles sont consacrées à deux cas « critiques » et qui présentent un degré adéquat de variation. Un cas *critique* permet de tirer des conclusions d'ordre général sur la problématique qu'il est présumé éclairer car son analyse autorise des déductions du type « si cela est valide dans ce cas, c'est valide pour tous les (ou beaucoup de) cas » ou bien « si cela n'est pas valide dans ce cas, cela n'est valide dans aucun (ou peu de) cas » (Flyvberg, 2006, p. 230). Le transfert des recommandations de l'enquête PISA dans le Contrat pour l'école de la Communauté française et dans le nouveau système de financement de l'enseignement obligatoire de la Communauté flamande donne lieu à des changements de politique publique majeurs (le transfert concerne jusqu'aux objectifs des deux politiques publiques – changement de troisième ordre : Hall, 1993). Par contre, le transfert est, dans chaque cas, le fait de réseaux d'acteurs caractérisés par un haut degré de fermeture (pas de croissance, pas de renouvellement). Pourtant, comme nous l'avons signalé, la plupart des théories montrent que le renouvellement et la croissance des réseaux de politique publique vis-à-vis de leur communauté de discours sont des facteurs du changement de politique publique d'autant plus

[24] De manière plus fine, il est intéressant de relever que le réseau de politique publique est, dans les deux études de cas, composé des acteurs de la bureaucratie dans une ligne hiérarchique classique, à savoir : un cabinet ministériel, l'administration qui en dépend et un centre de recherche bénéficiant d'une délégation de mission de service public (relecteur anonyme). Ce résultat montre tout l'intérêt heuristique de l'approche retenue pour cette recherche, qui permet de faire la distinction entre l'ensemble des protagonistes gravitant autour du processus d'élaboration d'une politique publique (la communauté de discours) et, parmi eux, les acteurs qui ont véritablement une influence sur la politique publique. Dans le cas présent et singulièrement celui du Contrat pour l'école en Communauté française, l'analyse met en évidence le décalage existant entre l'étendue apparente du groupe des acteurs « qui comptent » pour l'élaboration de la politique (via un large processus de consultation et de participation de la communauté éducative) et les contours finalement limités de l'équipe qui a effectivement un mot à dire – en tout cas s'agissant de l'analyse du problème public et de la formulation des objectifs de la politique publique. En d'autres termes, alors que le groupe d'acteurs qui élaborent la politique publique se présente plutôt comme un réseau thématique, il s'agit en fait d'une communauté de politique publique.

essentiels que le changement est majeur (par ex. dans l'*advocacy coalition framework* ou dans la théorie de l'équilibre ponctué). Dès lors, comme l'avance la première hypothèse de cette recherche qui est accréditée dans les deux études de cas, il faut conclure que le caractère fermé des réseaux de politique publique explique ce type particulier de changements qu'est le transfert de politique publique. Le même type de raisonnement peut être développé pour l'hypothèse relative aux liens inter-organisationnels.

Par ailleurs, la combinaison de ces deux études de cas offre un degré intéressant de *variation* (Flyvberg, 2006, p. 230). Elles donnent à voir des circonstances de transfert de politique publique qui varient précisément au niveau (de la structure) des réseaux de politique publique – la variable d'intérêt dans cette recherche. D'un côté, le contexte institutionnel dans lequel évoluent les deux réseaux de politique publique visés est semblable. En effet, leurs systèmes politiques respectifs – Communauté française et Communauté flamande – sont les subdivisions d'un même Etat, en Europe, à un même niveau de compétences. Ces compétences leur ont été confiées il y a moins de trente ans. Durant cette période, les traditions administratives et les structures d'enseignement sont restées comparables dans les deux Communautés. D'un autre côté, les deux Communautés sont souveraines en ce qui concerne leurs objectifs de politique publique. Plus particulièrement, les acteurs individuels et organisationnels de la politique en matière d'enseignement obligatoire évoluent de manière complètement indépendante dans chacun des deux systèmes politiques. Ces deux études de cas sont donc particulièrement adaptées à une recherche qui est dédiée à l'analyse de l'impact des réseaux d'acteurs sur le processus de transfert – à ce niveau, les variables peuvent jouer un rôle – plus qu'à l'analyse de l'impact du système politique en tant que tel – à ce niveau, les variables ne doivent pas jouer de rôle explicatif. A titre d'exemple, on peut suspecter que les prédispositions respectives des acteurs à recevoir – et donc à transférer – les recommandations de l'enquête PISA dans les politiques publiques de chaque Communauté étaient différentes, en fonction de la mesure dans laquelle les carences sur lesquelles portent ces recommandations avaient déjà été mises en évidence auparavant par d'autres enquêtes ou par d'autres acteurs. Et pourtant, le transfert des recommandations de l'enquête PISA est un succès autant dans la réforme du système de financement de l'enseignement obligatoire, en Communauté flamande, que dans le Contrat pour l'école, en Communauté française[25].

[25] Cette illustration soulève une autre piste potentiellement fertile d'investigations. Dans la présente recherche, la connaissance, matérialisée par les recommandations de l'enquête PISA, a été traitée de manière objective et décontextualisée. A l'inverse, il pourrait être intéressant de considérer la connaissance comme un construit social et de se poser les questions suivantes. Comment les recommandations de l'enquête PISA ont-elles été sélectionnées par les acteurs ? Ont-elles été modifiées durant leur transfert ? Et les acteurs ont-ils été eux-mêmes transformés par le transfert et la réception des recommandations de l'enquête PISA ?

CONCLUSION : LE TRANSFERT COMME TYPE « FEUTRÉ » DE CHANGEMENT DE POLITIQUE PUBLIQUE

L'explication d'un transfert de politique publique gagne à tenir compte du rôle des acteurs individuels et organisationnels – structurés en réseaux – dans et hors de l'Etat. Un transfert n'est rien d'autre qu'un type particulier de changement de politique publique : un changement qui comporte notamment la mobilisation de connaissances de politique publique issues d'un autre système politique. Bien que la relation n'ait pas encore été établie de manière évidente, il y a donc tout lieu de penser que les caractéristiques des réseaux d'acteurs qui influencent les changements de politique publique influencent de même les transferts de politique publique. C'est pourquoi, nous l'avons suggéré, le caractère fermé d'un réseau d'acteurs qui opère un transfert de politique publique peut constituer une garantie du succès du processus. Un réseau d'acteurs fermé est un réseau qui ne croît pas et qui ne se renouvelle pas vis-à-vis de la communauté de discours qui l'environne. Nous avons également avancé que des liens inter-organisationnels forts au sein du réseau sont une condition de la réussite du transfert. L'analyse du transfert des recommandations de l'enquête PISA dans le Contrat pour l'école de la Communauté française et dans le nouveau système de financement de l'enseignement obligatoire de la Communauté flamande a permis d'offrir un niveau satisfaisant de validation de chacune des deux hypothèses. Ceci suggère que les communautés de politique publique, caractérisées notamment par leur degré élevé d'interdépendance verticale ainsi que leur isolement horizontal, sont plus susceptibles que les réseaux thématiques de réaliser un transfert de politique publique opérant. Ces deux hypothèses gagneraient à être confirmées dans un nombre plus important d'études de cas ou bien *via* une analyse quantitative. La structure des réseaux d'acteurs est donc un facteur explicatif pertinent du transfert de politique publique.

Comme nous l'avons signalé, la plupart des théoriciens présentent le changement de politique publique comme étant le fruit d'un bouleversement des réseaux d'acteurs, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un changement majeur. Ce modèle est falsifié par cette recherche. Celle-ci met en évidence que les circonstances du changement, même lorsqu'il est majeur, peuvent être plus feutrées, notamment s'il résulte d'un transfert. Cette conclusion a des implications dont

---

Un autre motif possible de préoccupation scientifique concerne la trajectoire que semble suivre l'impact de l'enquête PISA sur les politiques publiques en Communauté française et en Communauté flamande, depuis le Contrat pour l'école et le nouveau système de financement de l'enseignement obligatoire. Dans la déclaration de politique générale 2009-2014 en Communauté flamande (Vlaams Regering, 2009), les résultats de l'enquête PISA – y compris le cycle 2006 – ne sont plus cités qu'à quelques reprises et sont plus ou moins articulés avec les objectifs de politique publique liés aux conclusions de l'enquête. Dans la déclaration de politique générale 2009-2014 en Communauté française (Gouvernement de la Communauté française de Belgique, 2009), les résultats de l'enquête ne sont pas cités une seule fois. De même, quoique les objectifs de politique publique ne soient pas sans lien avec les recommandations de PISA, il n'est pas possible de mettre en évidence l'articulation avec l'enquête, telle qu'elle prévalait dans le Contrat pour l'école. Ces observations sommaires suggèrent que l'influence des résultats de l'enquête PISA est décroissante dans les deux Communautés et singulièrement en Communauté française. Elles mériteraient un examen plus approfondi pour être affinées et pour répondre aux multiples questions qu'elles soulèvent.

devraient tenir compte tant le chercheur que le praticien et l'observateur des politiques publiques. Elles tiennent au fait qu'il ne faut pas nécessairement attendre une modification de la coalition des acteurs au pouvoir dans un secteur pour voir apparaître une évolution profonde des choix de politique publique dans ce secteur. Pour le chercheur singulièrement, une théorisation plus fine du changement dans le cas particulier du transfert représente un axe futur de recherche très pertinent. Cette conclusion suggère également que l'évolution des croyances des acteurs dans un réseau peut être davantage profonde et porteuse de changement que certaines recherches ont pu le diagnostiquer jusqu'ici.

L'auteur tient à adresser ses plus chaleureux remerciements à Monsieur David Aubin, Professeur à l'Université catholique de Louvain, pour ses précieux conseils, ainsi qu'à Monsieur Gaetano Termine, avec lequel il a collaboré pour la collecte des données. Il exprime également sa gratitude envers Mesdames Martine Demillequand et Anne Moraux, pour la relecture du manuscrit, ainsi qu'envers Mademoiselle Anne-Catherine Denies, pour son infaillible soutien. Il remercie enfin les deux relecteurs anonymes de la revue Administration Publique pour leurs observations très stimulantes sur le manuscrit.

BIBLIOGRAPHIE

Arena, M. (2007). Marie Arena: Il faut poursuivre les objectifs du Contrat pour l'école, *Communiqué de presse*. Bruxelles: Communauté française de Belgique.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. B. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Becker, R., & Schubert, F. (2006). Soziale ungleichheit von lesekompetenzen: Eine matching-Analyse im längsschnitt mit querschnittsdaten von PIRLS 2001 und PISA 2000 [Social inequality of reading literacy: A longitudinal analysis with cross-sectional data of PIRLS 2001 and PISA 2000 utilizing the pair-Wize matching procedure]. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 58*(2), 253-284.

Bennett, C. J. (1991). Review article: What is policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Science, 21*(2), 215-233.

Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2003). *Interpreting British governance*. London: Routledge.

Charlier, J.-E. (2005). L'influence des organisations internationales sur les politiques d'éducation. La douce violence de la "méthode ouverte de coordination" et de ses équivalents. *Education et Sociétés, 12*(2), 5-11.

Coertjens, L., Boeve-de Pauw, J., De Mayer, S., & Van Petegem, P. (2010). Do schools make a difference in their students' environmental attitudes and awareness? Evidence from PISA 2006. *International Journal of Sciences and Mathematics Education, 8*(3), 497-522.

Coleman, W. D. (1994). Policy convergence in banking: A comparative study. *Political Studies, 42*(2), 274-292.

De Commer, B. (2005). De PISA 2000 au Contrat pour l'école. *Centre De Recherche et d'Information Socio-Politiques, 1878-1879*, 1-67.

De Meyer, I. (2007). Invloed inkomen, opleidingniveau en thuistaal op wiskunderesultaten. Universiteit Gent / Department of Education.

De Meyer, I., Pauly, J., & Van De Poele, L. (2005). *Learning for tomorrow's problems*. Gent: Universiteit Gent / Department of Education.

Demeuse, M., Lafontaine, D., & Straeten, M.-H. (2005). Parcours scolaire et inégalités de résultats. In M. Demeuse, A. Baye, M.-H. Straeten, J. Nicaise & A. Matoul (Eds.), *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation* (pp. 259-275). Bruxelles: De Boeck.

Deneire, A., Vanhoof, J., & Van Petegem, P. (2003-2004). Internationale onderwijsindicatoren in een beschrijvend, beleidsvoerend en Vlaams perspectief. *Tijdschrift Voor Onderwijsrecht En Onderwijsbeleid, 3*, 155-167.

Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies, 44*(2), 343-357.

Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance, 13*(1), 5-23.

Dominicy, M. (2003). Inégalités scolaires dans les pays riches: La Belgique en bas de l'échelle! *Journal du Droit des Jeunes, 221*, 29-31.

Dumay, X., & Dupriez, V. (2009). *L'efficacité dans l'enseignement*. Bruxelles: De Boeck Université.

Dupriez, V., & Vandenberghe, V. (2004). L'Ecole en Communauté française de Belgique: De quelle inégalité parlons-nous? *Cahiers de Recherche en Education et en Formation, 27*, 3-26.

Evans, M. (2004). *Policy transfer in global perspective*. Aldershot, England: Ashgate Publishing.

Evans, M., & Davies, J. (1999). Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public Administration, 77*(2), 361-385.

Evans, M., & McComb, P. (1999). Policy transfer networks and collaborative government: The case of social security fraud. *Public Policy and Administration, 14*(2), 30-48.

Figazzolo, L. (2008). Impact of PISA 2006 on the education policy debate. Education International.

Flyvberg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry, 12*(2), 219-245.

Gouvernement de la Communauté française de Belgique (2004). *Déclaration commune entre le Gouvernement de la Communauté française, les organisations représentatives de la communauté éducative et les partenaires sociaux. Objectifs, principes généraux et priorités du contrat stratégique pour l'éducation*.

Gouvernement de la Communauté française de Belgique (2005a). Contrat pour l'école. Dix priorités pour nos enfants. Bruxelles: Communauté française de Belgique.

Gouvernement de la Communauté française de Belgique (2005b). Projet de contrat stratégique pour l'éducation. Bruxelles: Communauté française de Belgique.

Gouvernement de la Communauté française de Belgique (2009). Projet de Déclaration de politique communautaire 2009-2014. Bruxelles: Gouvernement de la Communauté Française de Belgique.

Granovetter, M. (2005). The impact of social structure on economic outcomes. *Journal of Economic Perspectives, 19*(1), 33-50.

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics, 25*(3), 275-296.

Heclo, H. (1978). Issue network and the executive establishment. In A. King (Ed.), *The new American political system* (pp. 87-124). Washington, D.C.: American Enterprise Inst.

Hindriks, J., Verschelde, M., Rayp, G., & Schoors, K. (2009). *Que peut enseigner l'école flamande à l'école francophone?* Bruxelles: Itinera Institute.

Holzinger, K., & Knill, C. (2005). Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy, 12*(5), 775-796.

Howlett, M. (2002). Do networks matter? Linking policy networks structure to policy outcomes: Evidence from four Canadian policy sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science, 35*(2), 235-267.

Howlett, M., & Ramesh, M. (1998). Policy subsystems configurations and policy change: Operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process. *Policy Studies Journal, 26*(3), 466-481.

Jacobs, D., Rea, A., & Hanquinet, L. (2007). *Performances des élèves issus de l'immigration en Belgique selon l'étude PISA: Une comparaison entre la Communauté française et la Communauté flamande*. Bruxelles: Fondation Roi Baudouin.

Katzentstein, P. J. (1978). Introduction: Domestic and international forces and strategies of foreign economic policy. In P. J. Katzenstein (Ed.), *Between power and plenty: Foreign economic policies of advanced industrial states* (pp. 3-22). Madison: The University of Wisconsin Press.

Lafontaine, D. (2002). *Au-delà des performances des jeunes de 15 ans, un système éducatif se profile... Premiers résultats de PISA 2000*. Paris: OCDE.

Lafontaine, D., Baye, A., & Matoul, A. (2002). *Pisa 2000: Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves. Présentation de l'enquête*. Paris: OCDE.

Lemieux, V. (1999). *Les réseaux d'acteurs sociaux*. Paris: Presses Universitaires de France.

Lemieux, V., & Ouimet, M. (2000). *Les réseaux de politique publique: Un bilan critique et une voie de formalisation* (Working Paper du Centre d'Analyse des Politiques Publiques). Québec: Université de Laval.

Majone, G. (1991). Cross-national sources of regulatory policy making in Europe and the United States. *Journal of Public Policy, 11*(1), 79-106.

Marsh, D., & Smith, M. J. (2000). Understanding policy networks: towards a dialectical approach. *Political Studies, 48*(1), 4-21.

Montpetit, E. (2003). *Misplaced distrust: Policy networks and the environment in France, the United States, and Canada*. Vancouver: University of British Columbia Press.

OECD (2004). *Learning for tomorrow's world. First results from PISA 2003*. Paris: OECD.

Parsons, W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Alderschot: Edward Elgar.

Perelman, S., Pestieau, P., & Santin, D. (2009). *Pourquoi les performances des élèves flamands et francophones sont-elles si différentes? Une analyse par la méthode des frontières stochastiques*. Liège: CERPP.

Rhodes, R. A. W. (2008). Policy networks analysis. In M. Moran, M. Rein & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 425-447): Oxford University Press US.

Rhodes, R. A. W., & Marsh, D. (1995). Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne. In P. Le Galès & M. Thatcher (Eds.), *Les réseaux de politique publique: Débat autour des policy networks* (pp. 31-68). Paris: L'Harmattan.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117-165). Boulder, CO/Oxford, United Kingdom: Westview Press.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (Eds.). (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 189-222). Boulder, CO: Westview Press.

Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the "transnationalization" of policy. *Journal of European Public Policy, 11*(3), 545-566.

True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 97-116). Boulder, CO: Westview Press.

Van Damme, J. (2009-2010). Hervorming van ons secundair onderwijs. Bedenkingen van een onderzoeker bij de voorstellen van de Commissie Monard. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, 3*, 246-255.

Van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research, 21*(1-2), 29-52.

Vandenbroucke, F. (2004). Beleidsnota. Onderwijs en vorming. Vandaag kampioen in wiskunde, morgen ook in gelijke kansen. Bruxelles.

Vandenbroucke, F. (2007). Krijtlijnen voor de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs. Bruxelles.

Vlaams Regering (2004a). Beleidsnota 2004-2009. Onderwijs and vorming. Vandaag kampioen in wiskunde, morgen ook in gelijke kansen. Bruxelles: Vlaams Regering.

Vlaams Regering (2004b). Regeerakkoord 2004. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. De ontplooiing van Vlamingen en Vlaanderen duurzaam bevorderen. Een zorgzame, lerende samenleving. Goed en doelmatig bestuur. Bruxelles: Vlaams Regering.

Vlaams Regering (2009). Beleidsnota 2009-2014. Onderwijs. Samen grenzen verleggen voor elk talent. Bruxelles: Vlaams Regering.

Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal, 37*(1), 121-140.