



Institut de recherche
et de documentation pédagogique

Université de Neuchâtel, ILCF
28 mars 2017



FACULTÉ DES LETTRES
ET SCIENCES HUMAINES
Institut de psychologie et éducation
Espace Louis-Agassiz 1
CH-2000 Neuchâtel

Gouvernance et populisme éducatif en France : une approche sociologique

Xavier Pons

ponsx@wanadoo.fr



LABORATOIRE INTERDISCIPLINAIRE
D'ÉTUDE DU POLITIQUE
HANNAH ARENDT

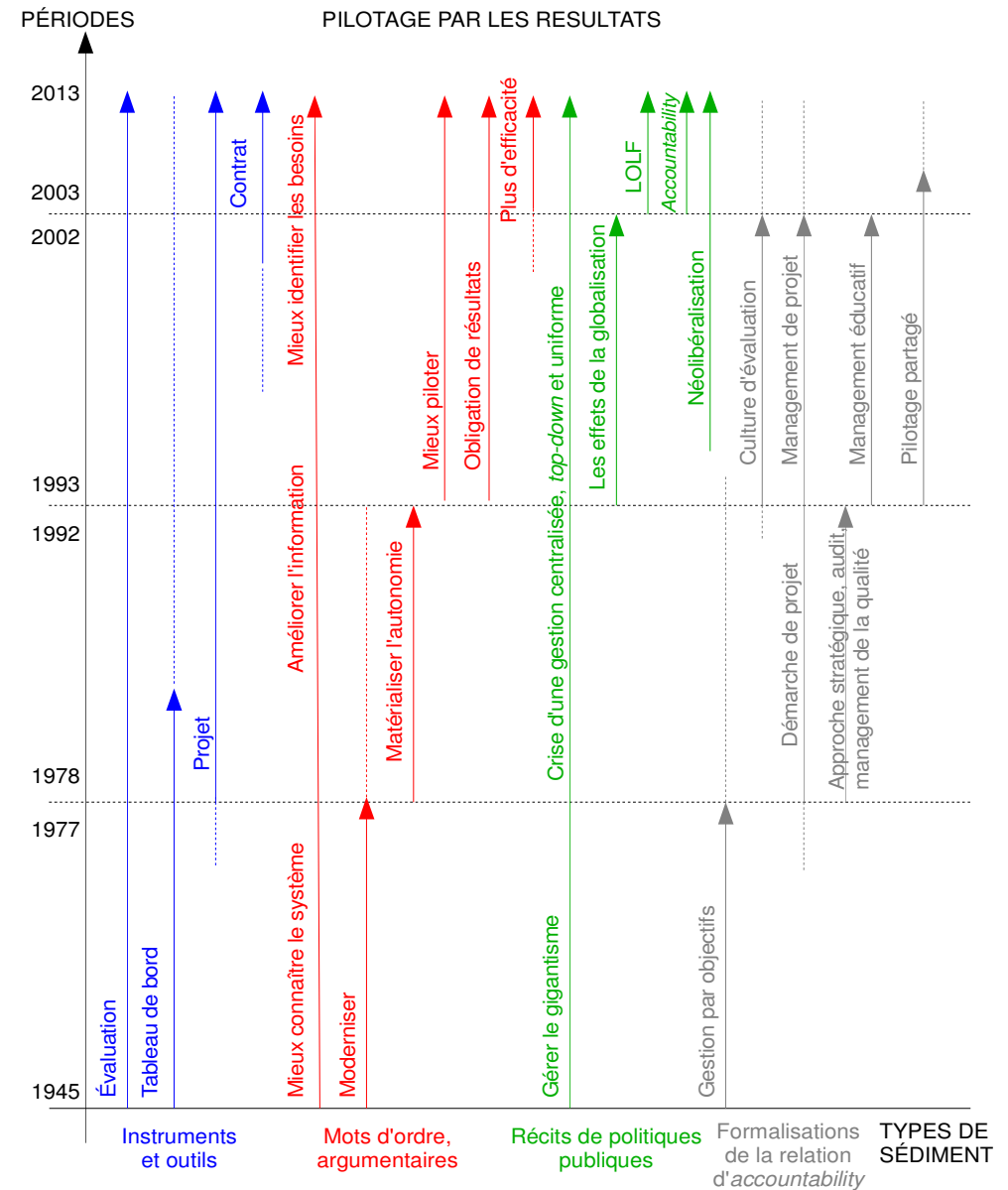
Sous la co-tutelle de :
UPEL - UNIVERSITÉ PARIS-EST CRETEIL
UPEN - UNIVERSITÉ PARIS-EST MARNE-LA-VALLÉE

Contexte

- Développement d'une gouvernance « froide » par les nombres (e.g. Grek, 2009, Felouzis & Hannart, 2011, Normand, 2011, Maroy, 2013...)
- Produit plusieurs effets. Ex : recompositions des Etats éducateurs en Europe (Buisson-Fenet & Pons, 2014)
- Nouvelle gouvernance supposée améliorer :
 - La rationalité de l'action publique
 - La qualité du débat public
 - Voir par ex. les discours sur l'EBP, Pisa, mais aussi le « monitoring » de l'éducation en Suisse...

Schéma 5. Le « pilotage par les résultats » : représentation graphique d'un processus de sédimentation

- La France s'inscrit dans cette tendance avec ses spécificités
 - Dépasser la régulation traditionnelle (van Zanten, 2008) par la mise en œuvre de nouveaux outils
 - Incertitudes institutionnelles (Buisson-Fenet, 2008, Pons, 2010, 2011)
 - Mais développement d'un « pilotage par les résultats » (Pons, 2014)
 - Supposé éclairer le débat public (ex : LOLF)



Légende

Flèches pleines : sédiments emblématiques de la période
 Pointillés : sédiments évoqués mais de manière plus secondaire

Thèse

- Cette gouvernance « froide » n'empêche pas le développement d'une gouvernance « chaude » de l'éducation, plus politisée, plus sensationnaliste, qui peut se matérialiser par différentes formes de populisme
- Populisme (définition descriptive et générique) = *« situation politique dans laquelle les gouvernants proposent un programme d'action publique flattant les attentes perçues de la population sans tenir compte des propositions, des arguments et des connaissances produits dans le cours de l'action publique par les corps intermédiaires ou les spécialistes du sujet »*

Une recherche de 4 ans (2012-2016)

- **Objet** : mécanismes de structuration du débat public en éducation en France depuis la fin des années 1990
- **4 notions**: « débat public », « fragments » de l'espace public mosaïque, « dicibilité », « configuration »
- **Approche théorique globale**

$$\begin{array}{ccccccc} \text{Sociologie} & & \text{Sociologie} & & \text{Sociologie des} & & \text{Sociologie} \\ \text{de l'action} & + & \text{de la parole} & + & \text{problèmes} & = & \text{politique de} \\ \text{publique} & & \text{publique} & & \text{public} & & \text{l'éducation} \end{array}$$

• Méthodologie

- Méthodes qualitatives + statistique descriptive
- Etude de trois « dossiers de politique éducative »
- Trois types de matériaux : textes officiels, entretiens (n=95, 43 mobilisés ici), corpus de documents

Dossiers	Fragments de l'espace public mosaïque				Autres matériaux
	Politique	Médiatique	Institutionnel	Scientifique	
Pisa	269 comptes-rendus parlementaires	786 articles de presse écrite nationale*	607 dépêches AEF	59 contributions	30 entretiens**, textes officiels, recherches documentaires*** (projet <i>Know&Pol</i>)
Absentéisme scolaire	258 comptes-rendus parlementaires	532 articles de presse écrite nationale	907 dépêches AEF	44 contributions	4 entretiens, textes et documents officiels
Lolf	545 comptes-rendus parlementaires	56 articles de presse écrite nationale	259 dépêches AEF	16 contributions	36 entretiens et multiples documents complémentaires (projet <i>NewAge</i>)

* Dont 140 articles étudiés par Nathalie Mons pour la période 2001-2008 dans le cadre du projet *Know&Pol*.

** Dont 14 entretiens furent réalisés par Nathalie Mons dans le cadre du projet *Know&Pol*.

*** Recherches effectuées par Jérémy Pouille dans le cadre du projet *Know&Pol*.

Bonus :
entretiens
transversaux
et corpus de
253
sondages
(1998-2016)

Démonstration d'ensemble

- Infirmité d'un « *most likely case* » (Lijphart, 1971) + *modus tollens*
- Considérations sur l'absentéisme
- Débat et action publics sur le sujet depuis la fin des années 1990
- Une controverse écran : la question de la suspension-suppression des allocations familiales
- Populisme éducatif : définition analytique
- Configuration de dicibilité

L'absentéisme scolaire des élèves

- Définition administrative : au moins quatre demi-journées d'absence dans le mois sans excuse valable : maladie, réunion de famille formelle, problème de transport... (art. L. 131-8)
- Un objet éducatif majeur (obligation scolaire, laïcité, rythmes scolaires, manifestations lycéennes, violence et harcèlement...)
- Préoccupation croissante des pouvoirs publics depuis les années 1990 (Blaya, 2005, Douat, 2007)
- Un objet beaucoup étudié en psychologie, en psychopédiatrie, en sciences de l'éducation, en sociologie...
- Un phénomène régulièrement mesuré depuis 2005 qui donne lieu à des objectifs chiffrés (Lolf, programme 230 « vie de l'élève »)
- Vers une *evidence based policy* en la matière ?

La lutte contre l'absentéisme

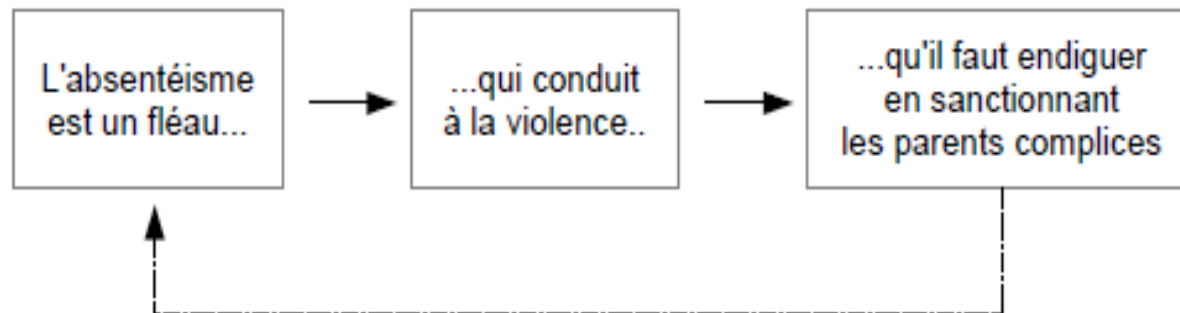
- **Un problème ancien**

- **Loi du 28 mars 1882** sur l'enseignement primaire : équilibre entre la lutte contre le travail des enfants et les besoins de main d'œuvre aux champs (Blaya, 2003)
- Fin XIXème : premières volontés du ministère de cerner les « errants introuvables » (Brucy, 2003)
- Années 1930 : développement des premiers dispositifs d'**allocations familiales** (Lelièvre, 2008)
- Loi du 9 août 1936 : absences autorisées < 8 semaines / an
- **Ordonnance du 6 janvier 1959** : « les manquements à l'obligation scolaire [...] peuvent entraîner la suspension ou la suppression du versement aux parents des prestations familiales » + décret n°66-104 du 18 février 1966
- Années 1990 : l'absentéisme comme problème de sécurité intérieure (Douat, 2007). Ex de la **circulaire du 25 octobre 1996**

- **L'absentéisme comme symptôme** (1997 – printemps 2001)
 - 1997 = convention liée à nos corpus (cf. Douat, 2007, 2011)
 - Pas un problème politique particulier (contrairement à d'autres pays ou à l'absentéisme des enseignants)
 - Un symptôme de maux plus profonds
 - Pas d'effets d'entraînement immédiat des premières tentatives de lier l'absentéisme à des questions sécuritaires

- **L'absentéisme comme problème politique (printemps 2001 – été 2002)**

- Absence de mesure stable (Blaya, 2003)
- Rôle décisif de la presse (Envoyé spécial, cas anglais, faits divers de parents condamnés)
- Lecture des responsables politiques dans le contexte d'une échéance électorale
- Lecture particulière des travaux de Sébastien Roché (2001)



- **La controverse sur les allocations familiales (juillet 2002-février 2013)**

- 4 phases principales

- Vers la qualification d'un délit d'absentéisme scolaire ? (juillet 2002-février 2004)
- « Beaucoup de bruit pour rien » ? (Novembre 2003-novembre 2004)
- La victoire de Nicolas Sarkozy et ses implications (octobre 2005-mars 2010)
- La bataille de la loi Ciotti (mars 2010-février 2013)

- Etapes souvent similaires : annonces gouvernementales, contestations publiques, bataille juridique et politique, textes réglementaires à la portée souvent moins polémique que les échanges qui les ont précédés

- Division de la droite au plus haut sommet de l'exécutif

- Bataille politique structurée

- Inflation de schémas et de dispositifs institutionnels

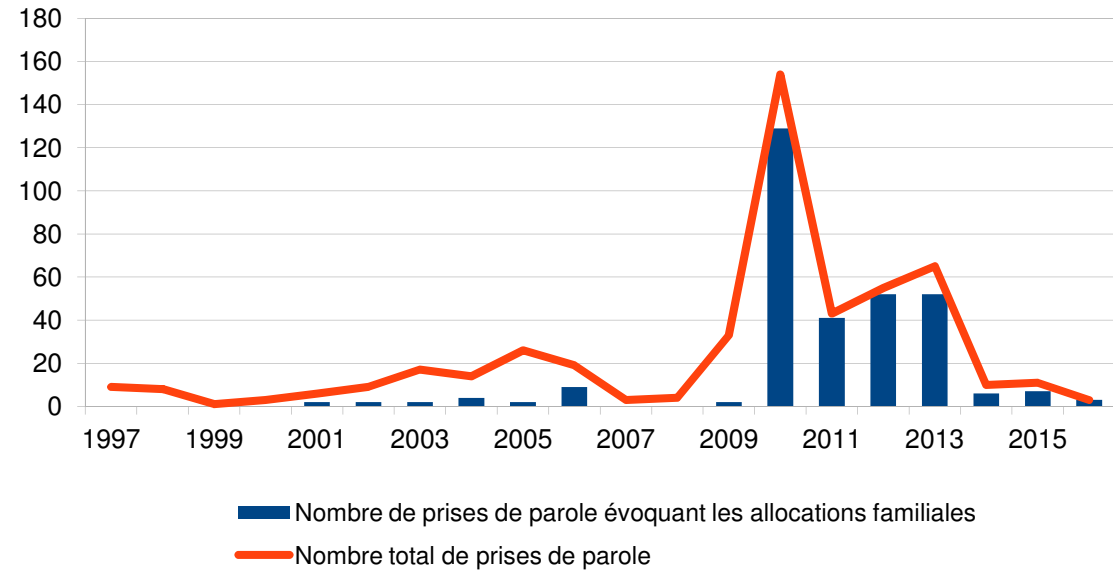
- **Refroidissement, ouverture et incertitude politiques (février 2013-juin 2016)**

- Refondation : l'absentéisme est un problème complexe
- Annonces de George Pau-Langevin → circulaire de décembre 2014 (prévention + accompagnement professionnel)
- Moins de discours au Parlement et dans la presse
- Lien entre l'absentéisme et une multitude de phénomènes
- Mais
 - La controverse a marqué les esprits
 - Elle peut reprendre (cf. primaire LR)

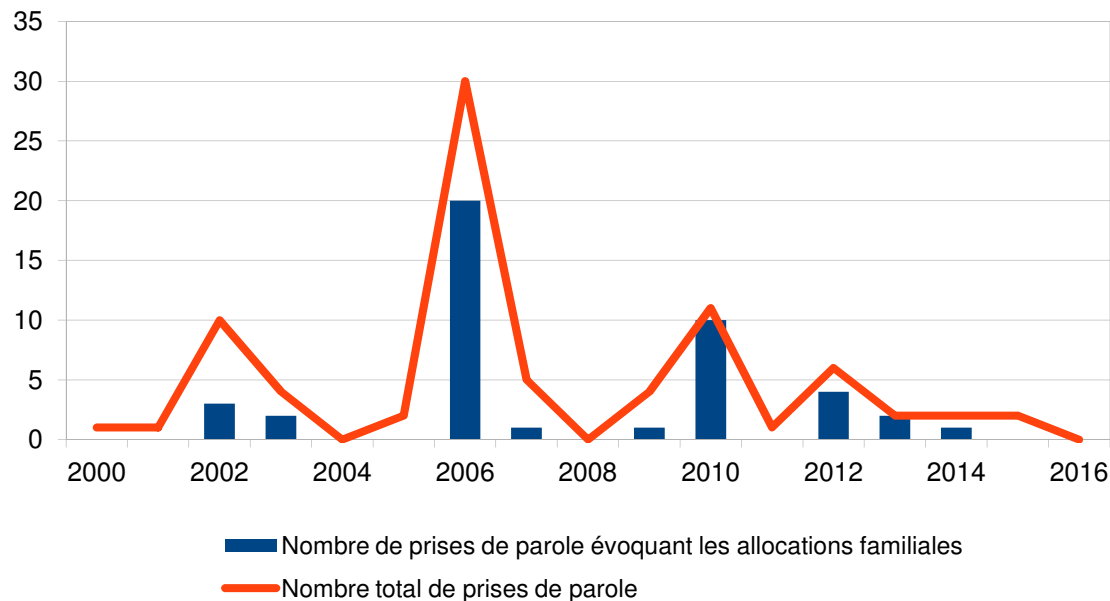
Une controverse écran

1. Une controverse omniprésente

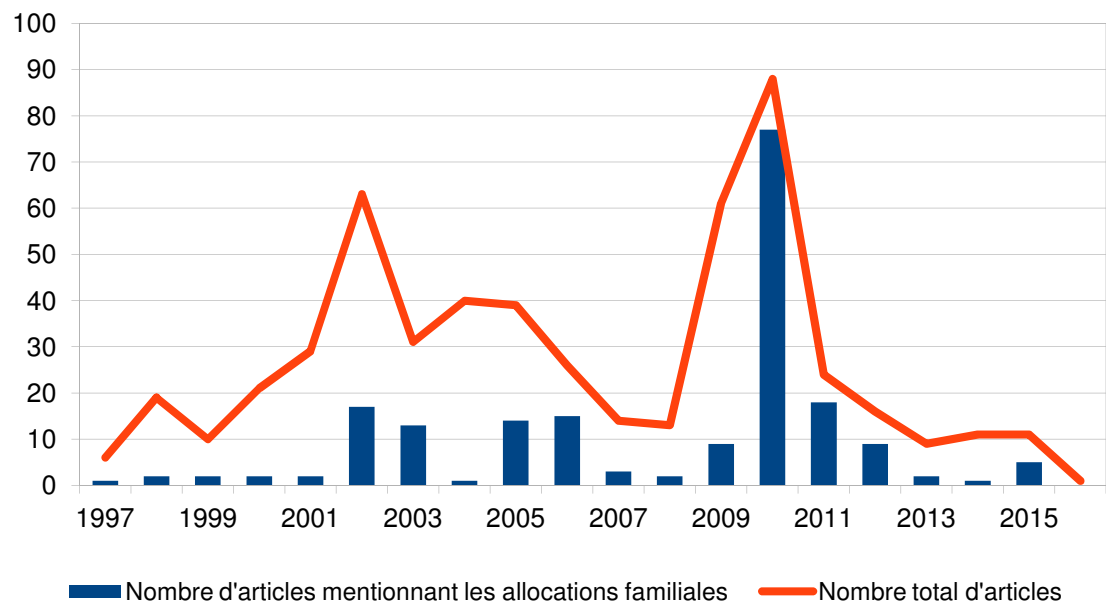
Nombre annuel de prises de parole à l'Assemblée nationale sur l'absentéisme évoquant les allocations familiales



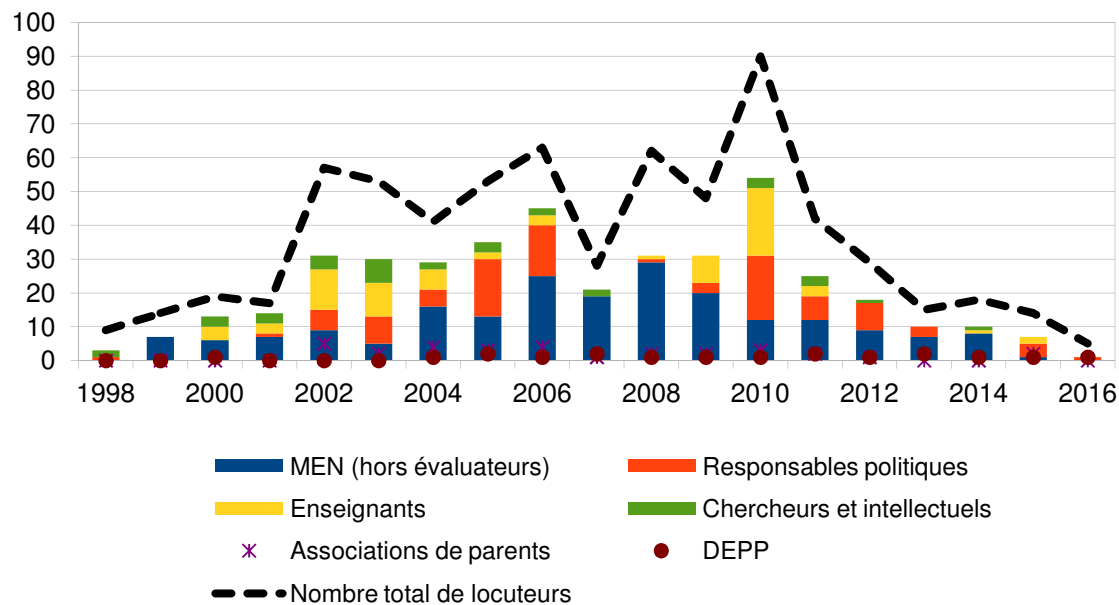
Nombre annuel de prises de parole au Sénat sur l'absentéisme (total et allocations)



Nombre d'articles annuel sur l'absentéisme évoquant les allocations familiales



Principaux acteurs institutionnels parlant de l'absentéisme entre 1998 et 2016



2. Une controverse qui occulte

- Discours sur la controverse obéissent à un nombre limité de logiques argumentatives
 - Affirmations de principes ou d'objectifs
 - Arguments génériques
- Très peu d'éléments dans le débat national sur les résultats des expérimentations locales même positifs (ex : la mallette des parents)
- Bon nombre de conclusions de la recherche sont peu diffusées
 - « phobie scolaire » (Girardon & Guillonnet, 2009)
 - Profil des absentéistes (Blaya, 2009)
 - Complexité des ruptures scolaires (Thin & Millet, 2005) ou des vulnérabilités des élèves (Huerre, 2011)
 - Analyses sur le fonctionnement même du système (Becquemin et al. 2012)

3. Une controverse qui fait appel aux sentiments publics

- 25 mars 2002 : la lutte contre l'absentéisme constitue pour 38 % des personnes interrogées la mesure prioritaire à mettre en œuvre pour améliorer le système scolaire (rang 1) (sondage Ifop-Le Figaro)
- 26-27 mars 2010 : 65% des Français interrogés sont favorables à la suppression des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire
- 22 avril 2010 : 63% y sont favorables (% plus fort chez les moins diplômés, les chômeurs, les sympathisants de droite) (CSA-*Aujourd'hui en France*)
- 8 février 2016 : 73 % des Français interrogés se déclarent favorables à la suspension des allocations familiales pour les parents dont les enfants commettent des actes de délinquance. (Elabe-RMC)

Un populisme éducatif

- Un style politique mettant en forme divers matériaux symboliques et prenant naissance dans différents contextes politiques et idéologiques (Taguieff, 1997). Le populisme n'est donc pas associé à un type de régime politique particulier.
- Existence d'un consensus de base sur ce que vaut et veut le « peuple », quelle que soit la manière d'identifier les volontés de ce dernier.
- Naissance dans le cadre d'une crise de légitimité des modes classiques de représentation et de gouvernement. Le populisme est fondamentalement une « rhétorique d'outsider » cherchant à redéfinir ces modes de légitimation et de gouvernement (Calhoun, 2002).
- Rejet de toute forme de médiations (inutiles, limitatives ou nuisibles) et par des rêves d'immédiateté, de proximité, de contact direct.
- Alimenté par l'idée fondamentale qu'il existerait un complot contre le peuple organisé par des élites, des forces « étrangères », le monde politico-médiatique etc.
- « Le discours populiste relève du mythe notamment en ce qu'il propose de réconcilier par un appel au peuple ce qui, dans la réalité sociale, résiste absolument à la réconciliation » (Taguieff, 2016, p. 11).
- « L'exploration systématique du rêve populaire de réalisation immédiate des revendications des masses » (Hermet, 2012, p. 72).

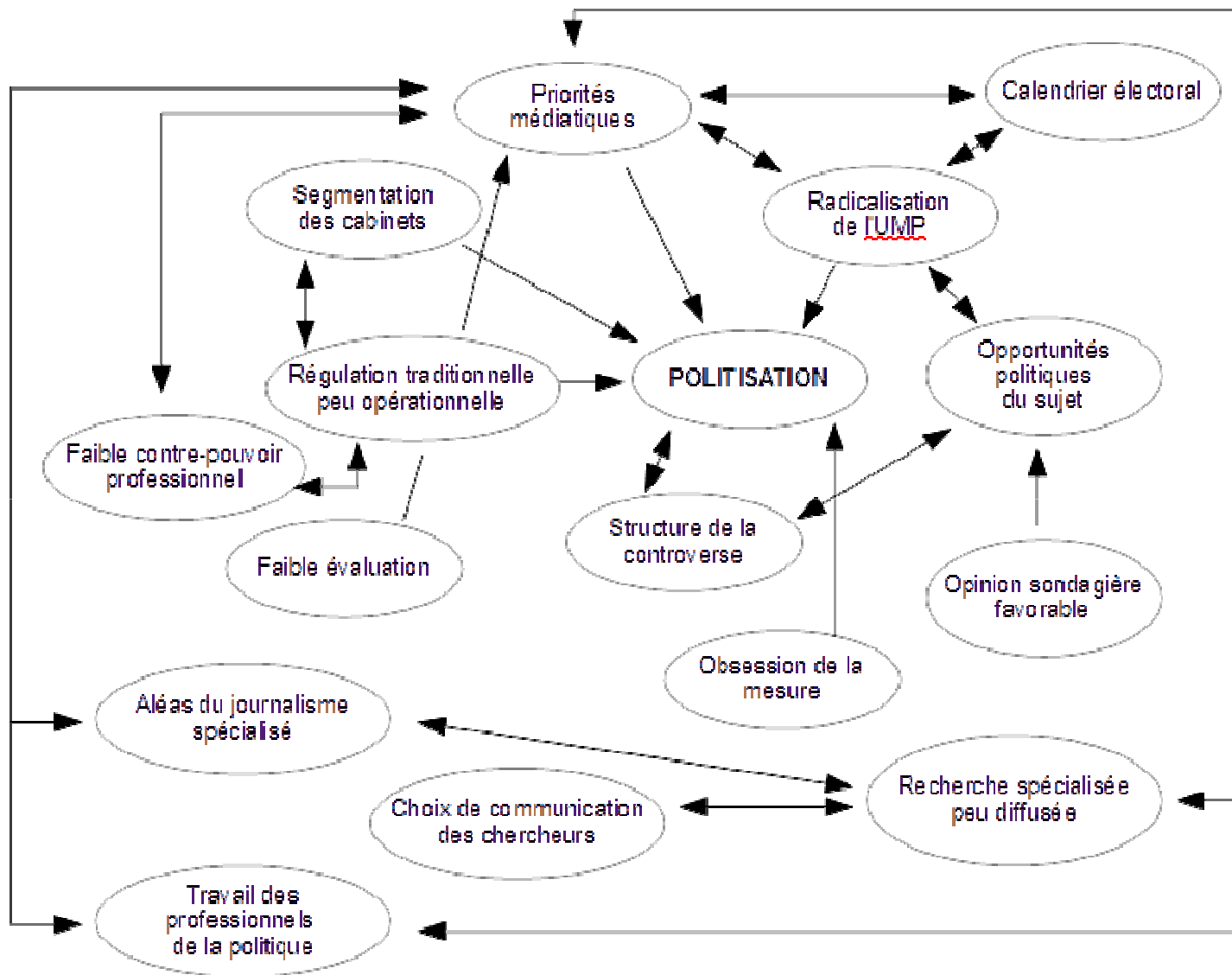
- Pas le seul populisme sectoriel : populisme pénal (Lazerges, 2008, Salas, 2014), populismes savants (Jeanpierre, 2012), populisme climatique (Foucart, 2012)
- Populisme éducatif car
 - Il prend forme dans le secteur de l'éducation
 - Il véhicule une conception simplifiée du processus d'éducation lui-même
 - Il permet d'associer et de socialiser aux enjeux de politique éducative une partie de la population sur la base cependant de diagnostics et de préconisations de politique publique plus ou moins fondés

Configuration de dicibilité

- Populisme = conséquence d'une configuration d'action publique spécifique conduisant à une forme politisation du débat
- Politisation = résultat de l'interdépendance de 4 séries de facteurs
 - Un objet propice à des discours politiques radicaux
 - Les insuffisances de la régulation institutionnelle traditionnelle
 - Les dynamiques propres de la politisation
 - L'absence de contrepoids scientifique ou technique

DIMENSION
INSTITUTIONNELLE

DIMENSION
POLITIQUE



DIMENSION
PROFESSIONNELLE

DIMENSION
COGNITIVE

Conclusion(s)

- Cas le plus probable bien infirmé
- Série de questionnements en cascade sur les liens entre mesure et action publique
- Faible efficacité sur l'absentéisme lui-même (cf. faits stylisés de la DEPP)
- Faible *policy learning* et ignorance collective
- Mais effets du populisme à ne pas surestimer : fort découplage entre débat et action publique (mais du coup enjeux démocratiques forts)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DEBAT PUBLIC																			
1997-2001 Absentéisme comme symptôme				2001-2002 Absentéisme comme fléau		2002-2013 Controverse sur les allocations familiales										2013-2016 Absentéisme comme phénomène complexe			
ACTION PUBLIQUE																			
<i>Allocations familiales</i>																			
1997-2004 Suspension à initiative de l'inspection académique (depuis 1966)						2004-2006 Abrogation + amende de 750€			2006-2010 CRP + suspension par le Président du Conseil Général				2010-2012 Loi Ciotti		2013-2016 Abrogation de la loi Ciotti + sanction pénale				
MEN																			
1997-2006									2006-2010				2010-2012		2013-2016				
1/ Mise en conformité : circulaires de 1996, 1998, 1999 ; la lutte contre la violence (contrats locaux de sécurité, plan Allègre) ; décret de 2004									1/ Expérimentations diverses (lycée d'excellence, opération « reconquête du mois de juin », « cagnotte »)				1/ Circulaire 2011		1/ Co-éducation, personnel référent)				
2/ Positions dissonantes des ministres L. Ferry (lutte par prévention et meilleure orientation), X. Darcos (éviter les exclusions d'établissement) et de la commission Machard (l'absentéisme est un appel à l'aide)									2/ Médiateurs de réussite				2/ Mallette des parents		2/ « Internats relais », CPE, EPCC				
3/ Action dans plusieurs directions : connaissance du phénomène (rapport Toulemonde 1998, mission Auduc 1999), rythmes scolaires, classes relais, mesure statistique									3/ Réforme de la voie professionnelle				3/ ECLAIR		3/ Application nationale de gestion de l'absentéisme				
<i>Initiatives locales</i>																			
1997-2016																			
1/ Initiatives pédagogiques : atelier d'écriture (Blanc-Mesnil, 1998), travaux sur l'opéra (Ile-de-France, 1999), pupitres du XXIème siècle (académie de Lille, 2001), lycées expérimentaux (IEP, 2007), modifications des horaires (plusieurs établissements expérimentaux, 2010)																			
2/ Initiatives en termes de prévention et de détection : codes-barres (Marseille, 2002, Nîmes, 2006), veille éducative (Havre, 2002, IA 31) + SMS (Alpes-Maritimes, 2002), logiciel de détection du décrochage (Lyon, 2004), guide de prévention de l'absentéisme (IA 93, 2005), DVD sur le décrochage (académie de Nantes, 2009)																			
3/ Initiatives procédurales : actions locales contre le décrochage (dès 2002), audit d'établissement par un cabinet privé (Montpellier, 2002), partenariat MEN-CG 93 (2005), programme « réussite éducative pour tous » (Paris, 2006), cagnotte (académie de Créteil, 2009), équipes mobiles (académie de Toulouse, 2009), busing (Créteil, 2009), café des parents (Créteil, 2009), mallette des parents (Créteil, 2009), Conseil pour les droits et devoirs des familles (Toulouse, 2016)																			