Qu'est-ce qu'une réforme éducative réussie ? Une réflexion sociologique

What is a successful educational reform? A sociological reflection

¿En qué consiste una reforma educativa exitosa? Una reflexión sociológica

Xavier Pons

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ries/9291>

DOI : 10.4000/ries.9291

ISSN : 2261-4265

Éditeur

France Education international

Édition imprimée

Date de publication : 30 avril 2020

Pagination : 33-43

ISBN : 978-2-85420-626-5

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Xavier Pons, « Qu'est-ce qu'une réforme éducative réussie ? Une réflexion sociologique », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 83 | avril 2020, mis en ligne le 17 juin 2020, consulté le 24 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ries/9291> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ries.9291>

Qu'est-ce qu'une réforme éducative réussie ? Une réflexion sociologique

Xavier Pons

Lipha, UPEC, OSC-Sciences Po

« Mais monsieur, la sociologie a-t-elle quelque chose de positif à dire sur le monde social ? ». Cette question nous a été posée il y a cinq ans par un étudiant destiné à devenir conseiller principal d'éducation en France. Elle résume bien, en des termes simples mais ô combien redoutables, l'enjeu auquel nous devons faire face dans cette contribution.

Nos travaux s'inscrivent depuis plusieurs années dans le champ de la sociologie de l'action publique en éducation (Lascoumes et Le Galès, 2007). Il s'agit pour nous d'étudier les processus de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques d'éducation, en France et ailleurs. *A priori*, une telle approche devrait nous mettre dans une position d'expert idéale pour répondre à la question « qu'est-ce qu'une réforme éducative réussie ? », question posée tout au long du colloque international¹ à l'origine de ce numéro.

Or ce n'est pas forcément le cas, pour des raisons qui tiennent à la construction de ce domaine de spécialité. La sociologie de l'action publique peut être comprise comme la traduction française de l'analyse des politiques publiques (*policy analysis*), une branche particulièrement dynamique de la science politique dans le monde. Si, dès ses débuts aux États-Unis dans le prolongement du New Deal, ce courant d'analyse s'est posé la question de l'efficacité même de ces politiques, son introduction et son développement en France se sont traduits par un fort ancrage sociologique, par une préférence donnée aux enquêtes de terrain et – aspect plus central pour notre question – par une revendication de scientificité qui a souvent amené les sociologues à se méfier de tout propos normatif visant à définir les politiques publiques souhaitables (Halpern, Hassenteufel et Zittoun, 2018). À l'inverse, cette sociologie prend un soin particulier à décomposer les processus d'action publique, à pointer de nombreux dysfonctionnements, à revendiquer une posture critique lui permettant de lever le voile sur les mécanismes de domination à l'œuvre, bref à désenchanter le réel.

La combinaison de ces deux aspects – le refus de la normativité au nom d'un académisme potentiellement éloigné des préoccupations politiques des gouvernants d'une part et la difficulté à produire un discours disons positif sur le monde social d'autre part – a pour effet que la question même à l'origine de cet article n'est jamais posée en ces termes en sociologie de l'action publique. C'est tout au plus une

1. Colloque « Conditions de réussite des réformes en éducation », CIEP (FEI), 12-14 juin 2019. Voir : <https://journals.openedition.org/ries/6658>

interrogation de responsables politiques, d'experts, de citoyens, mais ce n'est pas, en France en tout cas, une question de recherche en tant que telle, qui aurait donné lieu à un grand nombre de travaux. Au mieux cette sociologie analysera-t-elle comment les acteurs se représentent cette réussite et les implications de ces représentations sur le processus d'action publique. Mais nous ne trouvons pas, dans ce domaine, des études de « facteurs d'impact » pour réussir une réforme par exemple, ou sur un autre registre, des travaux sur la mise en œuvre des réformes équivalents à ce qui se développe dans certaines formations de personnels de direction au Canada, dans lesquelles les théories de l'implémentation ou du *leadership* sont mobilisées dans une perspective stratégique, afin de rendre l'action de ces personnels plus efficace.

C'est pourquoi nous ne savons proposer dans cet article une théorie de ce qu'est une réforme réussie en éducation. Nous pouvons, en revanche, développer trois idées majeures à nos yeux sur la question de la mise en œuvre des réformes dans ce champ qui permettent, dans un second temps seulement, d'arriver à une définition non pas théorique ou idéale de la réforme éducative réussie, mais à une définition empirique de ce qu'elle est le plus souvent dans les faits.

Nous montrerons d'abord que, contrairement aux modèles développés dans certaines synthèses internationales soucieuses de distinguer les facteurs de réussite d'une réforme éducative, il n'y a pas de meilleure façon de réformer. Par déformation professionnelle sans doute, cette partie critique sera bien plus longue que les deux autres. Nous verrons ensuite, à partir d'un exemple pris dans le cas français, que l'incrémentalisme et le privilège parfois donné aux approches pragmatiques par les responsables politiques pour faire face à l'incertitude du processus de réforme ne semblent pas constituer des alternatives véritables, notamment parce qu'il reste difficile de contrôler la cohérence d'ensemble des actions mises en œuvre dans cette logique. Nous nous demanderons alors si une solution peut être trouvée dans ce que Patrice Duran (2010) appelle « la révolution des conséquences » en matière d'action publique. Il en ressort qu'une réforme éducative réussie n'est pas impossible, à condition de chauffer les bonnes lunettes pour l'apprécier, ce que nous essaierons de faire dans un dernier temps.

UNE CLARIFICATION CONCEPTUELLE PRÉALABLE

L'un des avantages de recourir à la sociologie de l'action publique pour notre sujet, c'est qu'elle fournit tout un univers définitionnel que nous mobilisons dans cet article et qui distingue clairement les notions de « politique publique », d'« action publique » et de « réforme ».

Les politiques publiques, ici dans le champ de l'éducation, peuvent ainsi être définies comme des « programmes d'action gouvernementaux, informés par des valeurs et des idées, s'adressant à des publics scolaires et mis en œuvre par l'administration et les professionnels de l'éducation » (van Zanten, 2017). Parmi ces politiques, certaines reposent sur « une décision politique intentionnelle, planifiée, prise par une autorité formelle, destinée à changer durablement la totalité ou une dimension importante du processus éducatif, en fonction d'une certaine conception de l'avenir » : ce sont les « réformes » (Barroso, 2017). Mais d'autres peuvent ne

pas présenter ces caractéristiques et être selon les cas plus modestes, plus discrètes, plus incertaines, moins planifiées : toutes les politiques publiques ne sont pas des réformes. L'inverse semble plus difficile à envisager : qui dit réforme dit bien souvent des programmes d'action gouvernementaux supposés la mettre en œuvre.

Cependant, l'un des fondements majeurs de la sociologie de l'action publique est de considérer qu'une politique publique ne se réduit jamais aux intentions ou aux seules actions des gouvernants mais qu'elle dépend de l'action de tous les individus, groupes ou organisations qui sont concernés par sa conception, sa mise en œuvre ou son évaluation et qui, à tous les niveaux, font des choix, adaptent, traduisent, neutralisent aussi, altèrent dans tous les cas le sens, la trajectoire et les effets de cette politique publique. Il convient alors précisément d'étudier non pas uniquement les « politiques publiques », mais bien « l'action publique » dans son ensemble, c'est-à-dire « l'ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production politiquement légitimée de modes de régulation des rapports sociaux » (Dubois, 2009).

Arrêtons-nous un instant sur ces définitions car elles n'ont pas qu'un intérêt méthodologique permettant de désigner précisément l'objet étudié. Elles fournissent déjà une première réponse à notre question de départ : selon leur place et leur rôle dans le processus d'action publique, les visions d'une réforme éducative réussie peuvent grandement varier d'un acteur à l'autre selon ses intérêts, ses contraintes ou ses ressources.

Nous pouvons en effet faire l'hypothèse que pour les professionnels de la politique que sont le plus souvent nos décideurs, compte tenu des contraintes (politiques, médiatiques, institutionnelles) qui pèsent sur eux, compte tenu aussi du travail d'argumentation qu'ils ont à fournir dans plusieurs arènes publiques pour convaincre, une réforme éducative réussie est d'abord une réforme bien formalisée, qui repose sur des objectifs précis, des mesures intelligibles du plus grand nombre mais aussi des éléments de langage simples et efficaces susceptibles d'emporter la conviction. C'est une réforme qui suscite une adhésion suffisante au Parlement, de manière que son adoption n'affaiblisse pas le pouvoir en place et qu'elle ne pose pas de problème juridique imprévu. C'est une réforme qui ne laisse pas facilement prise à la contestation et qui débouche rapidement sur des textes réglementaires précisant les modalités de son application et dont les responsables politiques peuvent ensuite se réclamer.

Il y a fort à parier que cette vision de la réforme réussie ne sera pas celle des cadres intermédiaires des systèmes éducatifs qui, par définition dirait un spécialiste de théorie des organisations, sont destinataires de toutes les injonctions contradictoires du système dans lequel ils évoluent et qui en général attendent des réformes non pas de nouveaux énoncés de politique publique, mais des clarifications de l'existant. Une réforme éducative réussie à leurs yeux pourra être alors celle qui précise clairement les orientations à prendre (ce que justement les responsables politiques n'ont pas toujours intérêt à faire), qui résout les problèmes effectivement rencontrés, qui dote les responsables éducatifs de ressources, d'outils et de capacités d'action véritables sur les autres acteurs qu'ils doivent mobiliser.

Sans doute cette vision de la réforme éducative réussie contrastera-t-elle encore avec celle des acteurs de terrain, notamment dans les établissements scolaires,

dont l'engagement effectif dans les réformes est souvent mis à mal par la succession rapide des projets de réforme et leur évaluation souvent problématique : une réforme éducative réussie pourrait-elle commencer par dire qu'elle ne va pas tout réformer tout de suite ?

NO ONE BEST WAY! **MODÈLES ET MODÈLE...**

Fort de cette clarification conceptuelle, nous pouvons désormais développer notre première idée, à savoir qu'il n'existe pas *un* modèle de réforme éducative réussie vers lequel les différents systèmes scolaires devraient tendre.

Cette idée peut paraître triviale pour quiconque observe différents systèmes éducatifs dans le monde. Mais il paraît nécessaire de la rappeler tant se multiplient au niveau international, en particulier depuis les années 1990, les travaux qui proposent des modélisations d'un processus de réforme réussi.

Par-delà leur diversité, ces travaux, qui s'inscrivent dans le prolongement des premiers écrits de *policy analysis* mais aussi de la planification de l'éducation (Farrell, 1997), présentent quatre caractéristiques communes.

La première est une condamnation régulière d'une vision *top-down* des politiques publiques ou des réformes : il s'agit alors, pour les auteurs, de dépasser les problèmes posés par la centralisation, la régulation verticale par le haut des systèmes éducatifs, le « *command and control* » et à travers ces trois éléments, d'évoluer du modèle historique du gouvernement de l'éducation vers celui des modèles hybrides de gouvernance (Carpentier, 2012).

Ces modélisations reposent en outre sur une vision systémique ou cybernétique du processus de réforme, qu'il s'agit alors de saisir dans des schémas d'ensemble aux ramifications plus ou moins nombreuses. Par exemple, certaines modélisations comme celle proposée par une étude de l'Unesco (Haddad et Demsky, 1995) proposent des schémas complexes distinguant d'un côté différentes séquences de ce processus de réforme – la formulation, l'évaluation, l'adoption, la mise en œuvre, l'étude d'impact et enfin l'ajustement de la politique – et de l'autre différentes boucles rétroactives selon que l'activité de réforme se situe au niveau empirique de la négociation de chacune de ces étapes entre les forces en présence, ou au niveau plus conceptuel de la formulation des options politiques possibles (Haddad et Demsky, 1995). D'autres, comme celle proposée par Anylène Carpentier (2012), visent à donner une représentation graphique d'une stratégie mixte de réforme (donc ni traditionnellement *top-down*, ni uniquement *bottom-up*) qui obtient un changement effectif des pratiques.

Troisième caractéristique : ces schémas sont souvent centrés sur le point de vue des décideurs et organisés en fonction de lui, ce qui n'est pas sans paradoxe pour des formalisations qui entendent promouvoir une nouvelle forme de gouvernance de l'éducation ! Les possibilités de cette nouvelle « raison graphique » ne semblent d'ailleurs pas illimitées si l'on en juge par la récurrence de certaines modalités de présentation, comme les graphiques en forme de rayons de soleil (*graphe sunburst*). Le cœur du graphique renvoie alors à l'objectif visé par les décideurs – par exemple l'amélioration des résultats de tous les élèves (*Harvard Graduate Schools of Education*, 2011) ou

à la mise en œuvre d'une stratégie de politique éducative cohérente (OECD, 2017) –, la première couronne aux différents éléments auxquels ceux-ci doivent penser, et la périphérie du schéma aux activités sur lesquelles cette carte mentale doit déboucher.

Enfin, ces travaux proposent de tirer les « leçons » de méta-analyses qui donnent à voir un grand nombre de « facteurs d'impact » potentiels d'une réforme éducative réussie : un développement professionnel continu des enseignants, des objectifs chiffrés précis, des consignes pédagogiques précises sur les apprentissages, un développement de la culture des établissements, des interventions éducatives précoces... sont autant d'exemples de ces facteurs d'impact positifs (*Canadian Council on Learning*, 2009).

Ces travaux présentent plusieurs limites. Certaines affirmations prises pour évidentes nous paraissent parfois discutables, comme le discrédit jeté sur la régulation *top-down* des systèmes scolaires et sur la centralisation, alors que plusieurs recherches montrent que les politiques de décentralisation renforcent les inégalités de réussite scolaire des élèves et qu'il convient que les pouvoirs centraux gardent des prérogatives fortes en matière de définition des objectifs et de contrôle ou d'évaluation de leur atteinte.

Les visions systémiques ou cybernétiques évoquées plus haut donnent parfois lieu à des typologies des systèmes éducatifs elles aussi discutables car, essentiellement formelles ; elles conduisent à catégoriser les systèmes scolaires en fonction de leur architecture institutionnelle apparente et non en fonction des modalités de gouvernance effectives de ces systèmes. C'est le cas dans certaines publications de l'OCDE par exemple (OECD, 2017). Prenons deux cas que nous avons pu étudier dans des recherches antérieures. L'Angleterre est régulièrement classée dans les systèmes décentralisés, alors qu'à partir de 1988, elle a connu un mouvement de centralisation important qui s'est concrétisé par l'instauration d'un quasi-marché scolaire régulé par des agences gouvernementales non-ministérielles au niveau central national. À l'inverse, la France est perpétuellement classée dans les systèmes centralisés alors qu'elle a connu un processus majeur de décentralisation mais aussi, et nous aurions envie de dire surtout, un mouvement de déconcentration au niveau des académies², donc au sein de l'appareil d'État, qui a débouché, ces dernières années, sur une fragmentation du système scolaire français plus importante qu'on ne l'imagine spontanément et sur des politiques académiques contrastées.

Autre limite importante : cette vision cybernétique laisse penser que des outils de régulation relativement similaires dans leur forme (outils de planification, de contractualisation ou d'évaluation par exemple) peuvent facilement « voyager » d'un contexte à l'autre, pour reprendre les termes de la sociologue Jenny Ozga, donc être implantés dans des contextes différents afin de produire les mêmes effets et impulser ainsi le même type de gouvernance. L'enquête que nous avons effectuée avec plusieurs collègues sur la mise en œuvre d'une gouvernance par les résultats en éducation en France et au Québec montre exactement le contraire, à savoir que des outils en apparence similaires sur le plan formel peuvent être mis en œuvre selon des logiques fort différentes et produire des effets eux aussi fort contrastés selon les

2. Dans le système scolaire français, les académies sont des circonscriptions administratives du ministère de l'éducation nationale. D'un point de vue institutionnel, elles désignent donc à la fois des territoires et les autorités administratives étatiques qui les gouvernent, placées sous l'autorité d'un recteur.

contextes, cette gouvernance conduisant à l'émergence d'une nouvelle gestion de la pédagogie au Québec, alors qu'en France les enseignants restent encore peu affectés par ces nouveaux mots d'ordre (Maroy et Pons, 2019).

En outre, les conclusions avancées dans ces travaux, notamment au moment d'identifier des facteurs d'impact potentiels, flirtent parfois avec le truisme ou la tautologie, comme lorsqu'il est précisé qu'une réforme marche si elle est acceptée par les acteurs qui « l'achètent », qu'il faut adopter une approche multidimensionnelle ou qu'une politique a des chances de marcher si elle est bien justifiée en amont (*Canadian Council on Learning*, 2009 ; OECD, 2017), des éléments qui peuvent sembler évidents *a priori*.

C'est peut-être à travers ce dernier point, qui peut en effet étonner, que nous touchons du doigt la fonction véritable de ces travaux. Notre hypothèse est en effet que même s'ils se fondent sur des recherches, ces travaux visant à formaliser les facteurs de réussite d'une réforme ou d'une politique publique en éducation, et donc à présenter une vision idéalisée de celles-ci, n'ont pas pour objectif premier d'améliorer la connaissance scientifique de l'objet étudié, mais bien d'équiper la réflexion des professionnels chargés de penser ou de mettre en œuvre ces réformes ou politiques. En ce sens, ils peuvent être envisagés comme des sortes de gigantesques « pense-bêtes » ou de « *to-do lists* », comme des tentatives de formalisation et d'explicitation poussées d'éléments stratégiques à prendre en compte, qui pourraient sans cela rester intuitifs ou implicites, un peu à la manière d'un enseignant qui, à une toute autre échelle, réfléchirait à sa pédagogie et tenterait de systématiser ses connaissances et de formaliser le plus possible son mode de fonctionnement, tout en sachant que cette pédagogie idéale qu'il sera amené à formaliser :1) ne pourra pas être complètement appliquée comme le prévoit le schéma initial, c'est inévitable, et 2) présentera des limites, notamment les limites inhérentes aux choix pédagogiques effectués. Bien évidemment, ces modélisations de la réforme éducative ne sont pas neutres politiquement et elles se parent le plus souvent des habits de la science, comme d'autres sciences de gouvernement dont elles sont de nouvelles manifestations, dans un contexte de mondialisation de l'éducation. Mais leurs limites montrent bien que leur existence, que l'on adhère ou non aux schémas qu'elles proposent, n'implique pas pour autant l'existence d'un modèle unique de réforme éducative réussie.

LA TENTATION DE L'INCRÉMENTALISME PRAGMATIQUE

Face à cette difficulté de définir les modalités de conception et de mise en œuvre d'une réforme « réussie » en éducation, l'une des stratégies souvent adoptées par les gouvernants est celle de l'incrémentalisme pragmatique. Par incrémentalisme, nous désignons, dans le prolongement des travaux classiques d'Herbert Simon ou de Charles E. Lindblom, un processus décisionnel marqué par une succession de changements graduels en contexte de rationalité limitée, processus que l'on a parfois résumé par l'expression « la politique des petits pas ». L'idée majeure est que, face à une situation complexe, les décideurs publics (et même leurs équipes ou leurs

conseillers) ont rarement les capacités ou les ressources leur permettant de reconsidérer de façon systématique les objectifs globaux des politiques en question, les raisonnements et les valeurs qui les ont justifiées ou l'ensemble des alternatives et des conséquences qui pourraient être envisagées. Ces décideurs procèdent alors à une succession d'ajustements de l'existant, de sorte que la politique publique qui se dessine finalement est fortement contrainte par les politiques antérieures, les valeurs qui les sous-tendent ou les normes qu'elles établissent, sans pour autant s'y réduire puisque cette succession de petits changements consacre bien une évolution. Quand ces petits pas sont effectués au nom de ce qui « marche », ce qui fonctionne réellement, ce qui est efficace par-delà les idéologies politiques classiques, on peut alors parler d'incrémentalisme « pragmatique »³.

Si cette stratégie politique n'est pas dénuée de rationalité – notamment à l'échelle individuelle des décideurs eux-mêmes – ni de fondement philosophique, elle ne nous paraît pas constituer pour autant une alternative viable au moment de réfléchir à ce qu'est une réforme éducative réussie car elle pose plusieurs problèmes de mise en œuvre.

Prenons un exemple qui l'illustre bien à nos yeux : celui du développement d'un « pilotage par les résultats » en éducation en France. Il persiste dans ce pays de nombreux obstacles au développement d'un tel pilotage, obstacles que nous avons analysés à plusieurs reprises dans des travaux antérieurs. En termes de valeurs d'abord, il n'est pas évident que l'efficacité constitue une valeur de référence au même titre que l'égalité ou la laïcité, aux yeux des acteurs français de l'éducation. En termes politiques ensuite, le débat sur l'existence et le développement d'une éventuelle obligation de résultats reste important en France, tant la régulation traditionnelle par les « moyens » a pu primer jusqu'alors. Les acteurs de l'éducation, comme les syndicats d'enseignants mais pas seulement⁴, font preuve régulièrement d'une méfiance critique vis-à-vis des principes du *New public management* et des comparaisons internationales. Enfin, quand on interroge les acteurs sur leurs opinions vis-à-vis d'un tel pilotage, il est frappant de constater que le clivage entre partisans et opposants transcende les groupes professionnels ou politiques en présence.

Dans ce contexte, les gouvernements successifs, quelle que soit leur étiquette politique, ont fait preuve d'un incrémentalisme pragmatique qui s'est manifesté de trois manières. L'on assiste d'abord à ce qu'on pourrait appeler, dans le prolongement des travaux de Vincent Dubois sur la politique culturelle, une « institutionnalisation du flou ». Cette expression désigne un processus ambivalent au cours

3. Précisons immédiatement que définir ainsi l'incrémentalisme pragmatique n'implique pas que nous pensions que tous les gouvernants qui s'en revendiquent soient effectivement pragmatiques. D'abord les priorités données à l'action, à l'efficacité, à l'expérience comme source première de vérité, ou même à l'empirisme, priorités qui sont au fondement du pragmatisme, sont autant de choix politiques particuliers en matière de réforme éducative. En outre, dans un contexte intellectuel de remise en cause des grandes idéologies qui ont structuré les systèmes politiques du xx^e siècle, le pragmatisme, non sans paradoxe, tend lui-même à devenir une idéologie politique, un système d'explication totale selon lequel les grandes décisions ne pourraient être prises que sur la base de l'expérience ou du cas par cas. Enfin, les revendications de pragmatisme sont souvent portées par des acteurs dont l'idéologie ou les idéaux politiques de référence sont minoritaires ou peu populaires dans un système éducatif donné. Dans bien des cas en effet, le pragmatisme est ainsi revendiqué au nom d'un libéralisme économique qui ne peut facilement dire son nom.

4. Une enquête récente que nous avons effectuée avec plusieurs collègues dans trois académies met ainsi en évidence que les cadres académiques font preuve de distance critique vis-à-vis de ce pilotage au moment même de mettre en œuvre certains instruments d'action publique qui le constituent (Maroy et Pons, 2019).

duquel on introduit une notion, un mot d'ordre ou un outil – par exemple, pour ce que nous avons pu étudier par le passé, l'évaluation – sous la forme de textes officiels, de sessions de formation, d'organisations qui ont un mandat spécifique etc., donc on « institutionnalise » cette notion, mais sans jamais préciser véritablement sa définition, les finalités qui lui sont liées ou encore les conséquences institutionnelles qui lui sont attachées : que se passe-t-il en France, par exemple, quand les résultats d'une évaluation sont mauvais ? La deuxième manifestation de l'incrémentalisme pragmatique renvoie à la sédimentation, au cours de plusieurs décennies, de divers instruments de pilotage par les résultats, chaque nouvel instrument devant permettre de remotiver le précédent : aux tableaux de bord et premiers outils d'évaluation sont ainsi venus s'ajouter les projets puis les contrats, avant que de nouveaux indicateurs de performance ne voient le jour et ce, sans que ces instruments soient toujours formellement liés entre eux. Dernière manifestation : le bricolage politique qui renvoie à la capacité, de la part des gouvernants, à assembler dans des conjonctures politiques spécifiques des éléments disparates, conçus initialement pour d'autres fins, afin d'en faire une politique à un moment donné. Le pilotage par les résultats à la française se matérialise ainsi, au milieu des années 2000, à la confluence de l'application de la stratégie de Lisbonne, de l'offre politique de la droite gouvernementale sur les questions scolaires, de la mise en œuvre d'une réforme du cadre budgétaire de l'État⁵ et de l'histoire administrative des différents outils de pilotage susmentionnés (Maroy et Pons, 2019).

Dans le contexte français, cette stratégie incrémentale et pragmatique présente indéniablement de nombreux avantages pour les décideurs. Elle permet de dépolitiser la question sensible de l'obligation de résultats en éducation et d'éviter les conflits idéologiques aporétiques : il est ainsi d'autant plus facile d'argumenter que ce pilotage par les résultats ne saurait être associé à une idéologie particulière et qu'il relève d'un bon sens gestionnaire quand par ailleurs ce pilotage est peu codifié et reste dans le flou. Cette stratégie s'avère également particulièrement efficace pour désamorcer les critiques qui peuvent être adressées aux gouvernants et ce, au nom d'une approche progressive et réaliste du changement : puisque ceux-ci appliquent une politique des petits pas, la réforme n'est jamais annoncée dans son entièreté. Il est donc facile de la faire évoluer au gré des rapports de force, d'une part, et d'autre part de discréditer les critiques de fond qui pourraient survenir dans le processus d'action publique lui-même, critiques de fond qui, pour être menées à bien, doivent nécessairement projeter une vision d'ensemble de la réforme et anticiper certains de ses éléments à venir, alors que, précisément, cette vision d'ensemble et ces éléments n'existent pas (encore), ce que le stratège incrémentaliste peut efficacement rétorquer à ses opposants. Enfin, cette stratégie a de fait permis des coordinations souples et inédites entre acteurs locaux autour des instruments de ce pilotage qu'une formalisation trop forte de ce dernier n'aurait sans doute pas rendue possible : le flou introduit de la souplesse.

Cet exemple pourrait laisser penser que nous touchons là à un art de la réforme finalement très habile, et donc à une piste alternative sérieuse au moment de définir ce qu'est une réforme réussie : cette dernière ne réside-t-elle pas, de nos jours,

5. La fameuse Loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

dans cet incrémentalisme pragmatique qui permet des changements potentiellement majeurs que les « grandes réformes » passées (*large-scale reforms*) n'ont pas toujours obtenu ? N'est-ce pas cela finalement, réussir une réforme éducative de nos jours ?

L'exemple que nous proposons nous amène à répondre plutôt par la négative car les limites de cette stratégie sont nombreuses. Elle a tout d'abord conduit à une complexification et à une opacification extrême de l'action publique en la matière, au point qu'il devient de plus en plus difficile de dire ce qu'il existe précisément, et surtout effectivement, sur le territoire français aujourd'hui en matière de pilotage par les résultats.

Les incertitudes quant à l'impact de ce pilotage sur les performances du système scolaire sont elles aussi très importantes. Puisque les instruments de ce pilotage n'ont jamais été systématisés et qu'ils se sont sédimentés dans le temps, il reste difficile d'apprécier leurs effets. La question de « l'impact » des évaluations ou des inspections par exemple est très peu abordée, alors qu'elle donne lieu à toute une littérature spécialisée dans les systèmes qui ont fortement codifié ces outils (comme en Angleterre).

L'incrémentalisme pragmatique débouche en outre sur une faible capitalisation des expériences de la part des acteurs. L'évaluation des établissements constitue un très bon exemple de cette situation : alors que de nombreuses expériences ont eu lieu en France depuis la fin des années 1970, aucune revue d'ensemble n'a été proposée à ce jour et les acteurs mettant en œuvre cette évaluation, que nous avons pu interroger dans le cadre de trois enquêtes différentes par le passé, ont en général peu connaissance des expériences menées ailleurs ou à d'autres périodes.

Enfin, il reste très difficile pour les gouvernants adoptant une stratégie incrémentale et pragmatique de maîtriser les aléas politiques de la réforme, et donc de maintenir le cap de cette dernière. L'histoire des évaluations standardisées des acquis des élèves dans l'enseignement primaire entre 2008 et 2017 illustre particulièrement bien cette idée : imposées volontairement dans l'urgence afin de surprendre les acteurs, avec l'idée que leurs critiques à venir contribueront paradoxalement à institutionnaliser ces évaluations (puisque en critiquant l'outil, les détracteurs en parlent et contribuent à légitimer sa présence dans le paysage), ces évaluations ont suscité durablement des critiques méthodologiques qui ont débouché, après l'alternance politique de 2012, à la mise en sommeil profonde de ces outils jusqu'en 2017.

Ce dernier point constitue sans doute, plus que d'autres, la limite fondamentale de l'incrémentalisme pragmatique. Celle-ci tient à la différence inévitable qu'il y a en matière de réforme entre les réalisations (*outputs*) et les résultats (*outcomes*), une différence mise en évidence dès les débuts de la *policy analysis* aux États-Unis (Tyler, 1950).

VERS UNE « RÉVOLUTION DES CONSÉQUENCES » ?

C'est précisément cette différence inévitable qui amène le politologue français Patrice Duran à plaider pour une « révolution des conséquences » en matière de conduite de l'action publique (Duran, 2010). D'après cet auteur, les difficultés croissantes de cette conduite, associées à une crise protéiforme de la représentation

politique, ont pour conséquence une pression toujours plus forte en matière de légitimation des réformes. Pour lui, la légitimité de ces dernières ne se réduit plus à un consensus sur les valeurs et les idéaux qui les fondent (*inputs*) ni à « un accord sur les règles concernant la dévolution et l'exercice du pouvoir » (Duran, 2010). Elle ne peut se contenter non plus de l'affichage de réalisations aux effets plus ou moins maîtrisés. Elle dépend fondamentalement de l'éthique de responsabilité des gouvernants – notion qu'il reprend bien évidemment à Max Weber – et de leur capacité à conduire l'action publique, en anticipant les conséquences anticipables de leurs choix.

Pointe alors une définition possible de la réforme réussie en éducation, mais une définition de ce qu'elle peut être *effectivement*, une définition sans doute bien moins glorieuse que celles suggérées par les grandes formalisations évoquées au début de cet article, une définition peut-être moins ambitieuse que celle promise par un incrémentalisme pragmatique totalement maîtrisé, mais une définition à nos yeux beaucoup plus fondée empiriquement.

Dans cette perspective, une réforme éducative réussie est une réforme qui enclenche une action publique partielle aux effets négatifs indésirables limités (car il y en a forcément), une réforme qui permet à un groupe d'acteurs significatif (jamais tous, c'est impossible) de se coordonner de manière constructive et de se professionnaliser pour atteindre des objectifs communs (Hargreaves et Shirley, 2009)... que les résultats effectivement obtenus, étudiés de manière approfondie (car il serait peu responsable de ne pas le faire), soient à la hauteur des attentes initiales ou non.

S'agit-il là d'une contribution positive de la sociologie de l'action publique qui nous permettrait de répondre à notre étudiant ? Nous le laissons juger. Nous espérons seulement avoir montré, avec une telle définition, que le désenchantement du réel, dont les sociologues se font parfois les champions, n'est pas le contraire de son enchantement, mais sa condition de possibilité.

BIBLIOGRAPHIE

BARROSO J. (2017), « Réformes scolaires ». Dans Rayou P. et van Zanten A. (dir.), *Dictionnaire de l'éducation*, Paris, PUF.

CANADIAN COUNCIL ON LEARNING (2009). *Changing our schools: Implementing Successful Educational Reform*, 15 janvier. Disponible sur : www.edu.gov.on.ca (consulté le 13 décembre 2019).

CARPENTIER A. (2012), « Les approches et les stratégies gouvernementales de mise en œuvre des politiques éducatives » ; *Éducation et francophonie*, vol. XL, n° 1, p. 12-31.

DUBOIS V. (2009). « L'action publique ». Dans Cohen A., Lacroix B. et Riutort Ph. (dir.), *Nouveau manuel de science politique*. Paris : La Découverte, p. 311-325.

DURAN P. (2010). *Penser l'action publique*. Paris : LGDJ.

FARRELL J.P. (1997). « A Retrospective on Educational Planning in Comparative Education ». *Comparative Education Review*, vol. 41, n° 3, p. 277-313.

HADDAD W. D. et DEMSKY T. (1995). *Education policy-planning process: an applied framework*. Paris: UNESCO-IIEP.

HALPERN C., HASSENTEUFEL P., et ZITTOUN P. (2018). *Policy analysis in France*. Bristol, UK : Policy Press.

HARGREAVES A. et SHIRLEY D. (2009). *The Fourth Way: the Inspiring Future for Educational Change*. Thousand Oaks, CA : Corwin Press.

HARVARD GRADUATE SCHOOLS OF EDUCATION (2011). *Implementing Education Policy: Getting from What Now? to What Works*. Cambridge, Massachusetts : Education Grantmakers Institute.

LASCOUMES P. et LE GALES P. (2007). *Sociologie de l'action publique*, Paris : Armand Colin.

MAROY C., PONS X. (2019). *Accountability Policies in Education*. Dordrecht : Springer.

OECD (2017). « Education Policy Implementation: a Literature Review And Proposed Framework ». *OECD Education Working Paper*, n°162.

TYLER R. W. (1950). *Basic principles of curriculum and instruction*. Chicago : The University of Chicago Press.

VAN ZANTEN A. (2017). « Politiques éducatives ». Dans Rayou P. et van Zanten A. (dir.), *Dictionnaire de l'éducation*. Paris : PUF.