

Perrenoud, Ph. (2004).
Six façons éprouvées de faire échouer une réforme scolaire.
In Frenay, M. & Maroy, C. (dir.),
L'école, six ans après le décret « missions ». Regards interdisciplinaires sur les politiques scolaires en Communauté française de Belgique (pp. 317-345).
Louvain : Presses universitaires de Louvain.

Six façons éprouvées de faire échouer une réforme scolaire

Philippe Perrenoud *

Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation
Université de Genève
2004

L'école change, au fil des décennies, même si l'on observe une certaine permanence de la forme scolaire et de l'organisation du travail. Il serait fallacieux de croire que le changement global du système éducatif résulte essentiellement de la mise en oeuvre d'intentions conçues au niveau du ministère. Nombre de changements s'opèrent de manière décentralisée, et s'ils convergent, c'est à la manière de réponses semblables à des problèmes semblables dans des contextes et avec des contraintes comparables.

Une réforme est la traduction d'une volonté de changement. On utilise en général l'expression à l'échelle du système éducatif dans son ensemble ou d'un sous-système. On ne parle guère de réforme à l'échelle d'un seul établissement, moins encore d'une classe, même s'il existe aussi à ces niveaux des changements planifiés ou du moins engendrés délibérément.

Une réforme apparaît donc impulsée par un pouvoir contrôlant un nombre important d'établissements et d'enseignants, que ce soit par des voies hiérarchiques,

-
- Courriel : Philippe.Perrenoud@unige.ch
 - Internet : <http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/>
 - Laboratoire Innovation, Formation, Education (LIFE) : <http://www.unige.ch/fapse/life/>

par un cadrage législatif, par des procédures d'homologation ou encore par des mesures d'incitation assorties de moyens financiers. Le porteur d'une réforme est donc soit un ministère de l'éducation, soit la tête d'un réseau (par exemple le secrétariat à l'enseignement catholique en France ou en Belgique), soit à la rigueur une puissante commission scolaire, comme celle de Montréal.

Entreprise volontariste de transformation de certains aspects du système éducatif, une réforme est un acte *politique*, même si ses motifs sont économiques, pédagogiques ou démographiques. Qu'une telle entreprise ne réussisse pas automatiquement n'a rien d'étrange. Comme toutes les politiques publiques, une réforme scolaire est une entreprise humaine complexe, donc de rationalité limitée et qui ne peut jamais faire l'objet d'une total consensus sur les finalités et d'une parfaite coordination des stratégies. Tout simplement parce que c'est un système d'action collective que nul ne maîtrise entièrement, dont l'évolution résulte du choc de multiples systèmes de valeurs et de la confrontation du multiples logiques d'action dont aucune ne peut s'imposer en partage, même dans une société totalitaire, *a fortiori* dans une démocratie.

Qu'une telle entreprise n'atteigne pas ses fins ou en partie seulement n'a donc rien de scandaleux et ne disqualifie *a priori* ni le contenu de la réforme, ni son pilotage. Le plus intéressant n'est pas de disserter sur l'impossibilité du changement planifié, mais de comprendre pourquoi certaines réformes réussissent mieux que d'autres. On ne peut évidemment comparer que ce qui est comparable, ce qui rend la recherche difficile, car deux réformes n'ont jamais exactement le même contenu et les mêmes enjeux, ne s'inscrivent pas dans les mêmes rapports de force et les mêmes contextes politiques, démographiques et économiques.

On peut cependant avancer l'hypothèse que la façon de conduire une réforme, toutes choses égales d'ailleurs, peut faire une différence. On peut tenter d'identifier un certain nombre de dimensions pertinentes. Comme la question intéresse non seulement les chercheurs qui analysent le changement, mais les décideurs et les réformateurs qui tentent de le réaliser, j'ai choisi de présenter ces dimensions en énumérant six façons éprouvées de faire échouer une réforme scolaire.

Il serait plus positif d'énumérer quelques conseils pour faire réussir une réforme. Hélas, on sait mieux ce qu'il ne faut pas faire. Ce savoir « négatif » n'est pas sans valeur. Il peut décourager les stratégies les plus aberrantes. Toutefois, éviter les écueils connus ne garantit pas encore la réussite.

Je m'arrêterai aux six *écueils* suivants, comme autant de risques à éviter ou d'obstacles à surmonter ou à contourner pour continuer à naviguer :

- I. Sous-estimer la force des adversaires.
- II. Ne pas associer les acteurs au pilotage de la réforme.
- III. Avancer et évaluer trop vite.
- IV. Sous-estimer le pouvoir des relais.

V. Ignorer la réalité du travail des enseignants.

VI. Surestimer le niveau de qualification des professionnels.

Cette liste non exhaustive ne surprendra personne. Ces écueils, chacun les connaît. Les rappeler peut sembler enfoncer des portes ouvertes. Pourtant, si l'on prenait cette liste au sérieux, on donnerait de meilleures chances aux innovations et notamment à cette catégorie particulière d'innovations qu'on appelle des « réformes scolaires ». Ces réformes concernent la profession enseignante dans son ensemble, non seulement par leurs incidences pratiques, mais parce qu'elles contribuent à infléchir la conception même de la professionalité enseignante. J'y reviendrai en conclusion.

I. Sous-estimer la force des adversaires

Aucune réforme ne saurait faire l'unanimité. Elle a forcément des adversaires, déclarés ou clandestins, qu'ils s'opposent activement ou pratiquent la résistance passive.

Certes, toute réforme se réclame du bien public, de l'intérêt général. Si elle est décidée conformément à la constitution d'un État démocratique, par un gouvernement légitime, sous le contrôle, voire avec l'accord d'un Parlement régulièrement élu, on devrait pouvoir compter sur l'adhésion de tous, chacun s'inclinant devant une décision majoritaire, même si elle ne rejoint pas son opinion.

En réalité, les choses sont plus complexes. Le bien commun fait l'objet de visions contradictoires et de controverses. De plus, dans un monde où la politique n'a pas très bonne presse, une partie des électeurs ne croient plus que leurs élus sont animés avant tout par la recherche de l'intérêt général, même selon leur propre définition.

Une légitimité fragile

Dans les démocraties, la légitimité des gouvernements est fragile, ils sont souvent en sursis jusqu'aux prochaines élections. De nombreux citoyens se sentent le droit de s'opposer à certaines politiques dans l'espoir que les prochaines provoquent une véritable alternance ou au moins un remaniement de l'échiquier politique et donc du gouvernement. Parfois, lorsque la réforme est liée à un ministre particulier, on pense pouvoir contester sa politique et le faire reculer, jusqu'à ce qu'il soit remplacé.

Cette contestation peut se développer même quand un débat démocratique s'est instauré et que la majorité au pouvoir a tranché en respectant les règles du jeu. Il ne manque pas d'exemples de mouvements sociaux, de syndicats ou de partis d'opposition qui ont tenté et parfois réussi à mettre en échec une réforme parfaitement légale.

Souvent, les choses sont plus floues, car les réformes engagées par un ministre de l'éducation ne recueillent pas nécessairement le soutien actif de tout le gouvernement, en particulier s'il s'agit d'une coalition. Dans de nombreux pays, la constitution n'oblige pas le gouvernement à soumettre toute réforme scolaire au

Parlement. Il n'y est tenu que si la réforme exige un changement de la loi. Or, certaines lois sont assez abstraites pour être compatibles avec d'importants changements de structures ou de programmes. Le Parlement peut certes se saisir de toute réforme, interpeller le gouvernement et ouvrir un débat, mais les forces politiques minoritaires n'y sont pas nécessairement représentées ou n'ont pas assez de poids pour provoquer le débat. Un système électoral majoritaire donne par exemple une très faible place aux petits partis, ce qui ne les empêche pas de rassembler des mécontents dans le pays.

Cela vaut pour toute politique publique, l'éducation n'est pas à cet égard un cas particulier. Les gouvernements savent bien qu'avoir la loi de son côté ne suffit pas, qu'un vote arraché n'est qu'une victoire formelle, qu'il faut convaincre et négocier.

Ce qui, en revanche, varie d'un domaine ou d'un ministère à un autre, c'est la force des professionnels et celles des usagers. La force passe par leur nombre, mais aussi leur statut, leur homogénéité, leur taux de syndicalisation, leur mode d'action collective, les ressources matérielles et symboliques mobilisables, la mise en concurrence possible avec le secteur privé ou coopératif, etc.

Aucun gouvernement ne peut imposer à l'école publique une réforme qui provoquerait la fureur des parents ou la fuite des élèves vers le secteur privé.

De même, aucun gouvernement ne peut, s'il adopte une réforme contre l'avis d'une majorité des enseignants et de leurs associations, espérer que la mise en oeuvre sur le terrain se passera bien. Selon les rapports de forces, le blocage peut aller de la grève ou du refus militant à une guerre d'usure plus subtile. Ces manœuvres peuvent suffire à vider une réforme de sa substance et de son sens.

Cette opposition n'apparaît pas nécessairement illégitime, pour trois raisons :

1. Les enseignants ne sont pas tous des fonctionnaires ; ils peuvent être salariés de commissions scolaires ou de pouvoirs locaux, ce qui ne leur impose pas la même « obéissance civile ».
2. Les enseignants revendiquent une certaine autonomie professionnelle, assimilée pour une part à la liberté académique des universitaires, pour une autre à l'expertise des professionnels ; ils se sentent fondés à refuser toute réforme qui l'amoindrirait.
3. La profession enseignante entretient un rapport spécifique à l'État, entretenant une sorte de dissociation entre, d'une part, le salaire versé et les ressources mises à disposition par l'administration (à commencer par les élèves, les salles de classes, les équipements), et, d'autre part, l'obéissance au cahier des charges. Aucun enseignant salarié ne se considérera comme un indépendant à part entière, mais le rapport entretenu à l'institution est complexe. On pourrait avancer l'hypothèse que l'écart au travail prescrit ne suscite guère de mauvaise conscience s'il est justifié par des raisons philosophiques, pédagogiques, didactiques, éthiques.

D'un point de vue juridique, politique ou moral, on pourrait s'étonner que la machine étatique ne fonctionne pas comme une horloge et que des décisions formellement légitimes soient néanmoins combattues par ceux qui sont payés pour les appliquer. Ce n'est pas ici mon propos.

Ce que je décris ici est connu d'une partie des acteurs qui portent des réformes, c'est à la fois un savoir d'expérience du monde politique, des systèmes éducatifs et des réformes scolaires, et une connaissance des acquis de la sociologie politique. La question est cependant posée : ces acteurs tiennent-ils suffisamment compte de ces savoirs ?

Des résistances sous-estimées

Lorsqu'on observe le rejet ou l'édulcoration des certaines réformes, on peut en douter. Ou supposer simplement que, sachant l'existence de résistances, les promoteurs des réformes les sous-estiment et sont donc surpris et démunis lorsqu'elles se manifestent.

Cette sous-estimation peut s'expliquer de diverses manières :

- Un manque d'information et de lucidité. Les réformes sont souvent « concoctées » dans un cercle assez étroit, alliant un personnel politique, la haute administration et quelques experts du curriculum, de l'administration scolaire ou de l'évaluation, selon le contenu considéré. Il n'est pas garanti que les auteurs d'une réforme aient une connaissance précise des conditions de travail des enseignants dans les établissements. Leurs interlocuteurs sont souvent des enseignants militants, qui ont de l'avance sur la réforme ou des dirigeants syndicaux qui ont en partie perdu le contact avec leur base à force de fréquenter les cercles du pouvoir.
- Un défaut d'analyse. Il ne suffit pas d'avoir des informations, il faut en faire un usage pertinent, donc avoir un modèle assez adéquat des forces en présence, des ressources, des stratégies des acteurs collectifs aussi bien que des tendances des individus non organisés, enseignants, parents ou élèves.
- Une trop faible prise en compte du contexte. L'école n'est pas un monde à part. Les débats qui la concernent peuvent avoir des connexions avec d'autres débats et d'autres clivages, sur la santé, la décentralisation, la fonction publique, la fiscalité, les dépenses de l'état, etc. Ceux qui s'opposent à une réforme peuvent trouver des alliés hors de la profession, en jouant sur des solidarités politiques, syndicales, corporatives ou idéologiques.
- Un optimisme volontariste. Peut-être faut-il une certaine cécité pour se lancer dans l'action. Les réformateurs tentent de prouver la marche en marchant, ils s'interdisent d'anticiper tous les obstacles, préférant susciter une mobilisation des partisans de la réforme partiellement fondée sur l'euphémisation des difficultés.
- Une impatience liée aux échéances électorales. Aucun gouvernement n'a un temps immense devant soi. Il estime souvent qu'il faut faire des réformes dans

les premiers mois, en mettant à profit « l'état de grâce » dont bénéficie une nouvelle équipe. Or, recueillir des données, les analyser, associer les acteurs, concevoir et mettre en oeuvre des stratégies douces demande du temps, un temps que les politiques pensent ne pas avoir, à tort ou à raison.

Il n'est pas facile de trouver la juste distance entre une lucidité désespérante et une naïveté qui mène la réforme à l'échec. Analyser les rapports de force ne conduit pas à renoncer à tout changement dès qu'ils sont incertains. Aucune réforme ne se fera dans un total consensus. Souvent, une minorité active l'emportera, l'adhésion du plus grand nombre n'intervenant au mieux qu'après-coup. Mais des résistances trop nombreuses ou trop fortes vouent l'entreprise à l'échec. Sans abandonner la réforme, la sagesse paraît alors de la fractionner ou de la différer, ou mieux encore de prendre le temps de comprendre les craintes et les refus et d'y apporter de vraies réponses.

Il importera donc que les acteurs porteurs d'une réforme disposent d'une conceptualisation leur permettant de dresser une carte des divers types de résistances au changement qu'ils proposent. Aucune n'est *a priori* irrationnelle. Mais les enjeux sont forts divers : allant de la simple inertie (« C'est une réforme justifiée, mais elle trouble ma tranquillité et je ne suis pas pressé de modifier mes pratiques ») au scepticisme (« Je ne vois pas très bien quel est le problème » ou « je ne suis pas sûr que ce soit une bonne réponse à un réel problème »), ou du scepticisme au refus passif ou actif. Ce dernier peut être sous-tendu par des désaccords idéologiques (sur la forme, le fond, le mode d'implantation de la réforme) aussi bien que par un calcul d'intérêt).

Il serait aventureux d'affirmer que les recherches sur les innovations donnent toutes les clés permettant de comprendre les désaccords et les résistances. Elles en proposent cependant quelques-unes. Les réformateurs gagneraient à élargir leur culture en sciences sociales aussi bien qu'à connaître l'histoire des réformes comparables dans divers systèmes éducatifs...

II. Ne pas associer les acteurs au pilotage de la réforme

Une partie des résistances s'adresse au contenu de la réforme, soit en tant que tel, soit en fonction de certaines de ses incidences redoutées sur le terrain. D'autres résistances portent sur la méthode, la façon dont le système traite les gens. À la limite, on peut s'opposer à une réforme jugée souhaitable sur le fond, parce qu'elle est imposée de manière autoritaire et maladroite.

Ce manque de négociation peut être :

- le signe d'une culture politico-administrative autoritariste, qui n'envisage que de passer en force ;
- l'expression d'un juridisme irréaliste, qui incite à croire que si les procédures sont respectées chacun s'inclinera « parce qu'il en a le devoir ».
- une conséquence d'un calendrier politique très serré, qui ne laisse aucun temps possible à la négociation.

Les choses peuvent être cependant plus subtiles. La plupart des gouvernements négocient. Encore faut-il savoir avec qui et à quel moment. On peut avancer l'hypothèse d'une double illusion :

- l'illusion que les porte-parole des groupes de pression sont représentatifs ;
- l'illusion que la négociation connaît son temps fort avant l'adoption formelle d'une réforme.

Avec qui négocier ?

Aucune administration ne peut, sans créer un scandale, mettre ouvertement en doute la représentativité des associations d'enseignants et de parents. Pourtant, pour diverses raisons, ces associations et leurs dirigeants peuvent ne pas exprimer toutes les craintes et tous les désirs de leurs adhérents. Les associations peuvent devenir des bureaucraties dont les dirigeants s'éloignent de la base. Mais cette dernière porte une part de responsabilité : les instances dirigeantes des syndicats aussi bien que des associations de parents travaillent souvent dans une grande solitude, renouveler les cadres et trouver des représentants dans diverses structures est un labeur incessant, les candidats ne sont pas légion. La mobilisation de la base ne devient relativement facile que dans les moments de vif conflit, avec l'aide des médias qui mettent en scène le mouvement syndical et dramatisent les enjeux. Cette mobilisation ne dure pas. On le sait, l'adhésion à une association est souvent une sorte d'assurance contre certains risques, qui résulte d'un calcul d'intérêt et n'implique pas nécessairement un degré élevé d'information, une forte solidarité et une participation suivie à la vie de l'organisation, ne serait-ce que par la lecture de sa presse...

Discuter des réformes au nom des enseignants ou au nom des parents n'est donc pas une tâche facile. Il n'est pas rare que des dirigeants syndicaux inexpérimentés entrent dans le jeu d'une réforme qui les séduit. Même s'ils posent certaines conditions et consultent leurs adhérents, ils peuvent être désavoués par leurs troupes à la première occasion. Ce risque est renforcé par trois processus observables dans certains pays :

- l'implication croissante des syndicats dans les dossiers complexes et une forme de participation aux décisions ;
- une forme de politisation conduisant à soutenir une vision de l'école plutôt qu'une autre ;
- la professionnalisation accrue du métier.

Un syndicat « traditionnel » peut en effet se limiter à la défense des conditions de travail et des rémunérations. Le contenu des réformes ne lui importe pas, son rôle est de s'assurer qu'elles n'entraînent pas une dégradation de la condition enseignante, par exemple un surtravail. Mais dans un monde où les budgets publics sont en crise, où la croissance économique n'est plus au rendez-vous, il faut une certaine ingéniosité pour trouver des compromis acceptables ; les syndicats sont donc invités à entrer dans le processus de recherche de solutions, donc à construire une forme d'expertise sur des dossiers de plus en plus nombreux et dont le rapport aux

conditions de travail est de plus en plus indirect ; les représentants syndicaux en viennent ainsi à s'impliquer dans une forme de co-construction des politiques de l'éducation, ce qui peut créer un conflit de loyauté entre les groupes et commissions auxquels ils participent et leur base.

Au-delà de la défense de la profession, en raison de leurs liens avec des partis de gauche ou des mouvements pédagogiques, ou d'une philosophie spécifique, certains syndicats défendent des valeurs comme la démocratisation des études, les pédagogies nouvelles ou l'autonomie des établissements. Ils sont alors portés à soutenir certaines réformes, voire à les proposer.

Si la professionnalisation du métier s'accroît, elle a des effets semblables : la corporation médicale a une vision des politiques de la santé, la corporation juridique une vision de la justice. Une corporation des enseignants serait de même fondée à développer une vision globale du système éducatif, des problèmes auxquels il est confronté et des réformes à favoriser.

On peut évidemment débattre de ces évolutions et les juger en fonction d'une conception ou d'une autre du rôle des organisations syndicales. Qu'il suffise ici de constater l'un de leurs effets : l'implication des représentants syndicaux dans la gestion de la complexité, ce qui peut les amener à ne pas combattre, voire à promouvoir, des réformes que leurs adhérents n'approuvent pas.

Les dirigeants des associations de parents peuvent suivre le même processus et se trouver en porte-à-faux. Cette évolution a certainement de nombreux aspects positifs, mais elle brouille les cartes au moment où il s'agit de négocier l'adhésion des professionnels ou des usagers à une réforme : ceux qui négocient en savent trop et ont trop réfléchi pour se faire facilement les porte-parole de la partie la plus réactive ou conservatrice de leurs adhérents.

À cela s'ajoute le fait que tous les enseignants n'adhèrent pas à une organisation syndicale, que tous les parents ne font pas partie d'une association. Les proportions varient selon les pays et les époques, mais il y a toujours des acteurs non représentés autour des tables de négociation. S'ils sont nombreux, ils peuvent, à un stade ou un autre du processus, ralentir, édulcorer ou bloquer une réforme, quand bien même elle a fait l'objet d'accords entre l'administration et les organisations avec lesquelles elle négocie.

Rien n'est jamais joué

Suffit-il, pour être « tranquille », d'ouvrir une véritable négociation sur les orientations d'une réforme et de trouver des compromis équitables quant à ses incidences sur le travail des enseignants ? Certainement pas. Cette seconde illusion est cependant fort répandue, aboutissant à un dialogue de sourds un ou deux ans après le lancement d'une réforme. L'administration dit aux syndicats et associations « Mais, vous étiez d'accord ! ». On leur répond : « Oui, mais les conditions ont changé ».

Ce changement peut provenir d'événements extérieurs au système éducatif, relatifs par exemple au statut de la fonction publique, au régime des retraites ou des salaires, ou encore aux dépenses sociales de l'État. Ou d'événements surgissant à l'intérieur du système éducatif : une refonte des programmes, une évolution de la formation continue, de la gestion des carrières, des procédures d'évaluation institutionnelle ou des ressources allouées aux établissements

Les enjeux sont multiples et interdépendants. Il n'est pas rare que les organisations de professionnels ou de parents marchandent leur soutien pour obtenir gain de cause sur un autre terrain. Or, ce marchandage peut surgir n'importe quand, y compris au cours de la période d'implantation d'une réforme, dans la mesure où il dépend de l'agenda d'autres négociations.

Mais l'essentiel est peut-être ailleurs : même si aucun autre enjeu ne vient interférer, le soutien accordé à une réforme peut fluctuer en raison de sa logique interne et notamment des évolutions de la compréhension qu'ont les acteurs des finalités et des implications du changement.

Dans le scénario optimiste, les résistances des acteurs les plus critiques ou effrayés s'amenuisent au fil de l'implantation, parce qu'ils se rendent compte que la réforme répond à de vrais problèmes, engendre des effets bénéfiques et surtout ne crée pas autant de déséquilibres ou de surtravail qu'on ne le craignait.

Le scénario inverse est tout aussi probable : plus on connaît la réforme, moins on l'apprécie. Des idées séduisantes se heurtent à des moyens dérisoires. Dans les établissements, les enseignants conservateurs, « intouchables », font peser sur les autres tout le poids du changement. La réforme dégrade le climat, crée des conflits ou accroît la charge de travail sans profit visible. Alors, les oppositions se renforcent.

Deux phénomènes se conjuguent :

- la difficulté objective d'anticiper ce que deviendra un changement sur le terrain, lorsque la réforme rencontrera la réalité des établissements et des pratiques ;
- la tendance d'une partie des acteurs à ne pas anticiper, à n'entrer dans le jeu qu'au moment où ils sont personnellement touchés.

On peut remédier au premier problème en tentant d'expliquer autant que possible « ce qui va changer concrètement ». Les porteurs d'une réforme pensent souvent que cela jouera contre eux, que le flou profite à la réforme. Ils agissent un peu à la manière d'un médecin qui ne dévoile que progressivement les aspects douloureux d'un traitement, pour ne pas effrayer le patient... Même si l'on joue le jeu de la transparence, il est difficile, au centre du système, de se représenter des mois ou des années à l'avance ce que sera la réalité d'une réforme dans le terrain, compte tenu de la diversité des contraintes et des contextes. C'est ainsi qu'une réforme peut engendrer, dans certains établissements, des conflits et des clivages qui la rendront détestable quel que soit son contenu. L'une des inconnues majeures concerne le

discours et l'attitude des cadres scolaires : la réforme telle qu'ils la présentent sur le terrain prend des visages divers et parfois dissuasifs...

Le second problème est plus difficile à résoudre encore : une partie des acteurs ne découvrent la réforme que lorsqu'elle « arrive » dans leur établissement ou dans leur classe, à la manière dont les consommateurs découvrent une crise internationale le jour où il n'y a plus d'essence à la station-service. Pour savoir ce qui se prépare, il faut s'informer, lire la presse, assister à des réunions, bref, s'intéresser à la genèse des politiques de l'éducation, aux débats. Certains acteurs – professionnels ou parents – se « réveillent » lorsque les décisions sont prises ou même plus tard, lorsqu'elles les concernent directement dans leur vie quotidienne. C'est alors seulement qu'ils se mobilisent, se tournent vers les instances dirigeantes de leur association et leur disent : « Comment avez-vous pu laisser faire ? » Qu'on leur rappelle à ce moment les motions, les congrès, les revendications, les accords conclus leur indiffèrent. Leurs organisations n'ont d'autre choix que de faire entendre ces nouvelles résistances, introduisant de nouvelles conditions à leur soutien, voire changeant radicalement de cap.

J'en conclus qu'il est utile, mais pas suffisant, de négocier avec les « résistants de la première heure ». Et donc qu'il faut instaurer un *pilotage négocié* des réformes de leur conception à leur bilan final, en sachant que rien n'est définitivement acquis, que chaque phase ménage des surprises et exige de nouvelles négociations.

Pour que la négociation ne se fasse pas au coup par coup, pour sortir d'une impasse, mais s'inscrive dans un cadre stable et des règles du jeu connues, il serait préférable d'instituer une instance de pilotage dans laquelle les principaux intéressés seraient équitablement représentés, à commencer par l'administration scolaire. On pourrait considérer une telle instance comme une forme de direction élargie.

Le mandat d'une telle instance serait de piloter la réforme, au besoin en (re)négociant la destination, le rythme du changement, les moyens investis, les dispositifs de formation et d'évaluation, etc.

Le pilotage d'une réforme est une entreprise complexe, que les administrations scolaires prennent en charge sans avoir toujours les connaissances et les compétences nécessaires. Il ne s'agit pas en effet de gérer, mais de mobiliser, de donner du sens, de concilier cohérence et droit à la diversité, maintien du cap et flexibilité. L'évolution du système éducatif et la « permanence des réformes » a fait des cadres scolaires des gestionnaires du changement, rôle auquel ils sont très inégalement préparés.

Leur demander d'instaurer un pilotage négocié complique dans un premier temps leur tâche. Négocier ralentit les décisions et rend publiques des données et des discussions que l'administration tend à cacher jusqu'à ce qu'une décision soit prise. Le défi est donc de taille : apprendre à piloter le changement et le faire au sein d'une instance participative...

III. Avancer et évaluer trop vite

Se mettre d'accord avec soi-même prend en général moins de temps que de négocier un accord avec d'autres. Plus les logiques à articuler sont nombreuses, plus les compromis doivent faire l'objet d'un retour à la base, de consultations ou simplement de réflexions ou d'enquêtes, plus le processus de décision se ralentit.

C'est le prix à payer pour entendre les résistances et négocier les contours d'une réforme et son pilotage. Tout ministère n'est pas prêt à le payer. Pour de bonnes et de moins bonnes raisons.

Temps long des réformes versus calendrier électoral

Il est vrai qu'il faut trouver un tempo, que des négociations qui s'éternisent font perdre de sa pertinence à une réforme : une fois adoptée, plus ou moins amendée, elle ne répondra plus aux problèmes qui l'ont suscitée, la situation aura changé. Il ne faut pas que la négociation paralyse le processus, ce qui peut arriver notamment lorsque certains acteurs n'assument pas ouvertement leurs doutes ou résistances et « jouent la montre » plutôt que d'entrer dans le débat. On peut donc trouver normal que les porteurs d'une réforme exercent une certaine pression pour que les négociations suivent leur cours et aboutissent à des décisions dans un délai raisonnable.

Les raisons sont moins bonnes lorsque le calendrier électoral impose une précipitation que rien d'autre ne justifie. Il serait cependant un peu facile de s'en prendre aux « politiciens » : tout le système exige des résultats à court terme, en particulier dans les pays où les rapports de forces sont équilibrés, ce qui signifie que la majorité peut changer à la fin de chaque législature, donc tous les quatre ou cinq ans. L'alternance est une garantie de pluralisme démocratique, mais ses effets pervers sont réels en matière d'éducation (comme dans d'autres secteurs) : dans un monde complexe, une réforme prend des années, de sa conception à sa mise en œuvre complète. S'il n'y a pas continuité, un ministère passera son temps à défaire l'action de réforme amorcée par le précédent, ou simplement ouvrira un nouveau chantier, en désinvestissant la réforme précédente des ressources et du suivi attentif sans lesquels elle tombera en lambeaux. L'introduction des cycles d'apprentissage en France, par la loi d'orientation de 1989, est un parfait exemple d'une réforme léguée par la gauche à la droite, cette dernière ne sachant qu'en faire, ne la renforçant pas, sans pour autant l'abroger, plaçant son énergie dans d'autres dossiers.

Il n'y a pas de solution simple à ce problème, puisque la démocratie consiste justement à sanctionner une politique en ne reconduisant pas la majorité qui la défend. L'ennui, c'est que l'alternance se joue sur bien d'autres terrains, même si l'éducation n'est pas sans importance. La situation la plus claire est, paradoxalement, l'arrivée au pouvoir d'une majorité qui avait annoncé son refus des réformes scolaires en cours. Elle y met alors fin et en propose éventuellement d'autres. La situation est plus confuse lorsque l'éducation n'est pas au cœur du débat et que la nouvelle

majorité laisse au nouveau ministre le pouvoir de déterminer une politique jusqu'alors faiblement pensée. Une partie des infléchissements tient alors à une volonté d'exister en se démarquant de l'héritage, soit en se désolidarisant des réformes en cours soit en les redéfinissant à tel point qu'elles deviennent méconnaissables, faisant passer les supporters dans le camp des adversaires et inversement.

On peut en appeler à la vertu des élus, mais il serait plus sage d'inscrire une certaine continuité dans les institutions. Un Conseil supérieur de l'éducation peut à cet égard jouer un rôle majeur, en fonctionnant comme une mémoire des intentions de la réforme, de ses raisons et du processus engagé. La discontinuité peut en effet provenir « simplement » de la valse des hauts fonctionnaires ou, s'ils restent en place, de leur hésitation à de faire les porte-parole d'un changement amorcé sous un autre ministre, voire une autre majorité. Comment dire à un nouveau ministre en charge de l'éducation et pressé d'engager une réforme portant son nom que c'est la chose la moins urgente et qu'il ferait bien de poursuivre l'effort entrepris par ses prédecesseurs ? Il faut un certain courage pour défendre la continuité des réformes dans les hautes sphères de l'administration.

Il est donc, de ce point de vue aussi, avisé de créer une instance de pilotage liée à une réforme plutôt qu'à un ministère. Une telle instance ne peut évidemment entrer en conflit ouvert avec le pouvoir en place. Elle peut en revanche le faire hésiter à balayer d'un geste le travail des années précédentes, lui expliquer d'où l'on vient et où l'on va avec plus d'indépendance que les hauts fonctionnaires.

Les effets pervers de la culture de l'évaluation

L'idée qu'une réforme doit être évaluée n'est pas neuve. Mais elle devient obsessionnelle. Au point de provoquer une évaluation des effets d'une réforme bien avant qu'elle ait eu quelque chance d'en produire. Deux idées simples mériteraient d'être mieux partagées :

- aucune réforme n'est mise en pratique du jour au lendemain ;
- il faut laisser aux élèves le temps de traverser le système rénové.

Il s'ensuit qu'on ne saurait, du moins de bonne foi, imputer à une réforme des effets (ou une absence d'effets) lorsque les acquis des élèves sont évalués à un moment où le processus de changement n'est pas achevé. S'il faut y insister, c'est parce que l'analyse des débats met en évidence de constants anachronismes. Par exemple, l'enquête PISA 2000, qui fait du bruit dans les pays dont les résultats sont décevants, a porté sur des adolescents qui avaient accompli l'essentiel de leur scolarité *avant* les réformes actuellement en cours. Or, les conservateurs se servent de cette enquête pour mettre ces réformes en cause, alors qu'elles s'attaquaient justement au problème...

Les pratiques changent lentement. Il ne suffit pas d'énoncer des idées – différenciation, nouvelles technologies, dialogue avec les familles, métacognition,

évaluation formative ou travail en cycles pluriannuels – pour que les représentations et les pratiques des enseignants suivent. Non seulement parce que ceux qui n'y adhèrent pas ne feront aucun effort pour s'approprier rapidement ces idées, mais parce que ceux qui y souscrivent ont besoin de temps pour les intégrer à leur système conceptuel et à leur pratique. Temps de réfléchir, d'essayer, d'évaluer, de réguler, de développer des outils, de débattre avec des collègues, de se former. Plus la réforme touche aux pratiques des enseignants, plus elle prend le rythme du changement personnel, c'est-à-dire plusieurs années. Les réformes de curriculum ne vont pas plus vite, même si l'on peut adopter rapidement des textes, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une simple mise à jour, mais d'un changement de paradigme, par exemple l'approche par compétences ou l'approche-programme. Même les réformes de structure – par exemple l'introduction de cycles d'apprentissage pluriannuels ou le travail collégial des enseignants – ne portent leurs effets que si elles sont progressivement habitées par les acteurs. Quant aux technologies, il serait naïf de croire qu'il suffit d'équiper les écoles pour que les pratiques évoluent.

Il serait raisonnable de compter au moins trois ou quatre ans entre le moment où les pratiques attendues sont énoncées et le moment où elles peuvent légitimement être exigées dans la plupart des classes, cela si l'implantation de la réforme suit un calendrier unique. La période s'allonge lorsque les enseignants ou les établissements peuvent choisir le moment où ils « basculent » dans le nouveau régime. Cette stratégie, qui ralentit l'implantation, est aussi une excellente manière de la garantir, en laissant aux acteurs une marge d'appréciation quant au moment de changer, ce qui affaiblit les résistances liées à la précipitation.

Même lorsque les pratiques ont véritablement changé, soit 3 à 6 ans après le coup d'envoi, il faut encore qu'elles exercent leurs effets sur au moins une génération d'élèves qui aura traversé le système rénové pour l'ensemble de la scolarité de base ou au moins pour un cycle d'étude de 2 à 4 ans. Ce qui repousse le bilan de la réforme à huit ou dix ans après le démarrage.

Rien n'empêche, bien entendu, de faire des bilans intermédiaires, à condition de les interpréter prudemment. Il est en tout cas indispensable de rapporter les acquis des élèves à l'ampleur du changement des pratiques, en reconnaissant que peuvent coexister dans le même système, au même moment, des pratiques très diverses, les unes ignorant superbement la réforme, les autres la réalisant pleinement.

Le plus intéressant reste d'organiser une évaluation formative des réformes, autrement dit d'opérer des régulations en fonction d'observations qualitatives et quantitatives qui, sans s'interdire de s'intéresser aux acquis des élèves, portent avant tout sur les pratiques des enseignants et le fonctionnement des établissements. Ces régulations peuvent concerner les objectifs, les dispositifs, les moyens, le calendrier, la formation continue, etc. Cette évaluation doit notamment estimer si les conditions d'un changement des pratiques sont réunies. À quoi bon, en effet, faire passer des tests aux élèves lorsqu'on est à peu près sûr que les pratiques des professeurs n'ont pas évolué ?

IV. Sous-estimer le pouvoir des relais

La réforme est conçue au centre du système et elle « descend » vers le terrain. On peut évidemment mettre en doute ce modèle. Top-down, bottom-up ou middle-out ? Le débat reste ouvert. Il semble qu'en l'état de la professionnalisation du métier et du fonctionnement des établissements, aucun système éducatif ne soit prêt à renoncer à des réformes émanant du sommet pour leur préférer des changements locaux. Au mieux, une réforme :

- prend appui sur diverses innovations développées localement, que ce soit spontanément ou au cours d'une phase d'exploration dont la tâche est de définir les contours exacts de la réforme envisagée ;
- laisse une importante marge d'interprétation aux acteurs locaux (enseignants, équipes et établissements), à l'intérieur d'un plan-cadre ne fixant que des orientations essentielles.

Même dans ce cas favorable, une réforme consiste à étendre à l'ensemble du système éducatif des décisions prises au sommet. Même si ces décisions confirment des orientations déjà mises en pratique dans une partie des écoles, elles seront considérées comme des directives institutionnelles par les enseignants et les établissements qui n'ont pas participé à leur élaboration.

La réforme est alors une injonction destinée aux enseignants, injonction à faire ce qu'il ne font pas encore, ou à faire autrement ce qu'ils font déjà ou à ne plus faire ce qu'ils faisaient jusqu'alors. Ces injonctions équivalent, plus ou moins ouvertement, à une évolution contraignante des cahiers des charges et des prescriptions. Une réforme n'est pas une proposition faite aux acteurs, mais une *obligation*, même si elle se limite à des orientations générales, laissant aux acteurs une part d'autonomie dans la mise en œuvre.

Ces injonctions se présentent en général comme un ensemble de textes : nouvelles lois, nouveaux règlements, nouveaux programmes, nouvelles directives. Ces textes sont complétés par des déclarations écrites ou orales du ministère, qui les commente, les justifie, tente de mobiliser les acteurs, de répondre aux objections, de faire le point sur l'état d'avancement de la réforme.

Les historiens des réformes scolaires des temps modernes trouveront donc dans les archives, y compris la presse, de très nombreux écrits témoignant de l'activité injonctive et argumentative des promoteurs de la réforme, et des traces souvent substantielles des débats et résistances : éditoriaux, lettres de lecteurs, interpellations et discussions parlementaires, auxquelles s'ajoutent désormais des enregistrements audio et vidéo.

Il est certainement nécessaire de porter les injonctions, arguments et réponses aux objections à la connaissance des enseignants, des parents, du grand public, des médias et de la classe politique. Cette activité visible ne devrait pas faire oublier qu'aucune réforme ne passe uniquement à travers des écrits ou des déclarations ministérielles dans les médias. L'essentiel se joue dans les représentations tissées au

gré de multiples *conversations*, certes alimentées par les écrits et les déclarations médiatiques, mais dont la dynamique dépend en fin de compte des interlocuteurs en présence.

Le ministère dispose potentiellement de « missionnaires de la réforme » : ce sont tous les formateurs, accompagnateurs, conseillers et cadres scolaires qui dépendent de lui. Reste à en faire bon usage. Cela ne va pas de soi. Cela se joue dans la genèse aussi bien que dans la mise en œuvre de la réforme. Une réforme court deux risques complémentaires : exclure les relais de la conception de la réforme et ne pas accompagner le travail d'accompagnement sur le terrain.

Exclure les relais de la conception de la réforme

Il est difficile de soutenir une réforme que l'on ne comprend pas et à laquelle on n'adhère pas personnellement. Certes, formellement, tous les salariés sont censés s'incliner devant les directives et faire leur travail sans état d'âme, quelles que soient leurs convictions. Si les orientations ne leur conviennent pas du tout, rien ne les oblige à conserver leur poste. On attend généralement des cadres une adhésion plus forte et active encore.

En pratique, les choses fonctionnent très différemment :

- Les acteurs en désaccord avec les orientations du système ont peu d'alternatives sur le marché du travail, ce qui limite les régulations qui se font, dans des secteurs moins monopolistiques, à travers la mobilité des personnes.
- L'enseignement public n'a guère les moyens de sanctionner énergiquement les distances prises ouvertement à l'égard d'une réforme, et moins encore les distances prises prudemment.
- La culture civique des enseignants, qui reste largement celle des formateurs et des cadres, incite nombre d'entre eux à « préférer » leurs convictions personnelles aux décisions institutionnelles, donc à s'autoriser à ne pas soutenir, voire à saboter activement, une réforme à laquelle ils « ne croient pas ».

On peut regretter et combattre cet état de fait. Comme c'est une tendance lourde, comme aucun ministre ne transformera l'école en armée disciplinée, il est plus efficace de jouer sur les convictions plutôt que sur l'autorité et le contrôle. Il est évident que les formateurs, conseillers, inspecteurs, chefs d'établissements et autres cadres scolaires soutiendront une réforme d'autant mieux qu'ils en sont partie prenante, en quelque sorte des co-auteurs.

Cela signifie d'abord qu'ils doivent être représentés en tant que tels dans les instances de pilotage négocié. Non à travers les hauts fonctionnaires dont ils dépendent, ni par les associations d'enseignants dont ils ne sont plus membres. Il semble préférable qu'ils se constituent en associations et que leurs représentants interviennent à ce titre.

Cela ne suffit pas, car les cadres et personnels d'accompagnement de la réforme auront la lourde responsabilité, dispersés dans le terrain (les établissements et les lieux de formation continue), d'informer, d'expliquer, de justifier, de répondre aux questions et aux critiques parfois virulentes. Lorsqu'on est au cœur des tensions entre le sommet et la base, la tentation est de jouer au caméléon, qui ne s'oppose pas à la réforme dans les réunions au ministère, mais ne la défend pas dans les établissements.

Pour limiter cet opportunisme, il serait sage de ne pas offrir aux cadres, sur un plateau, l'argument suivant : « *Les dirigeants ont conçu cette réforme en petit comité, avec quelques experts influents. Je l'ai appris quand tout était joué, à peine quelques jours avant la presse. Qu'ils ne comptent pas sur moi pour défendre un changement auquel je n'ai pas été associé* ».

Un système éducatif ne peut se payer le luxe de compter de nombreux cadres qui ne sont « ni pour ni contre » la réforme, attendant prudemment de voir comment le vent tourne. Il peut encore moins accepter sereinement qu'une partie de ceux qui sont censés relayer les orientations de la réforme passent leur temps à les dénigrer et à donner raison à ses adversaires.

Il est donc indispensable que le ministère organise non pas une vaste opération de séduction, mais associe réellement les cadres à la genèse des principales orientations de la réforme et tienne compte de leurs réserves et de leurs doutes. Sachant que s'ils sont sceptiques, c'est aussi parce qu'ils mesurent mieux que le ministre et les hauts fonctionnaires la distance entre ce que la réforme propose et les pratiques quotidiennes. Il importe de reconnaître les cadres, conseillers et formateurs comme des experts des pratiques effectives et d'entendre leurs appels à une réforme moins ambitieuse ou à des calendriers moins irréalistes. Certes, parler au nom du terrain cache parfois des convictions personnelles conservatrices. Globalement, si le système ne fait pas confiance au jugement de ses cadres à propos de l'état des esprits et des pratiques des professionnels, il les disqualifie et les pousse à s'identifier à la base « *Nous l'avions bien dit, mais puisque l'on ne nous écoute jamais, tant pis pour eux !* ».

Ne pas accompagner le travail d'accompagnement sur le terrain

L'appui à l'encadrement et au soutien ne fait que commencer avec l'association des accompagnateurs, cadres, inspecteurs, formateurs à la genèse de la réforme. Même convaincus, ce sont eux qui devront affronter les doutes, les questions les objections du corps enseignant sur le terrain. Il ne suffira pas de dire « J'y crois », ils devront développer des arguments et trouver « la bonne distance ». Ils ne peuvent en effet se déclarer solidaires de la réforme au point d'en être tenus pour responsables et comptables. Même s'ils n'ont pas été exclus de sa genèse, la réforme n'est pas leur réforme, c'est celle du politique et de la haute administration.

En principe, les cadres ont moins de raisons que les formateurs de se distancer de la politique institutionnelle. Ils font partie de « l'autorité scolaire », ce qui est censé

leur imposer au minimum un devoir de réserve et de préférence un devoir de soutien actif de la politique ministérielle. Toutefois, c'est loin d'être aussi simple, en raison :

- de la complexité des structures de pouvoir, notamment dans les systèmes éducatifs où le ministère n'est pas l'employeur et n'a pas d'autorité hiérarchique sur les enseignants, ni même sur les cadres, qui dépendent par exemple de pouvoirs organisateurs ou de commissions scolaires qui ne sont pas dans une ligne hiérarchique directe avec le ministère ou la direction du réseau.
- de l'absence de véritable culture de l'encadrement et de la faible identité des cadres scolaires ; leur formation est assez récente, lorsqu'elle existe et nombre d'entre eux semblent transposer à l'échelle d'un établissement ou d'une circonscription, « en toute innocence », le rapport ambivalent qu'ils entretenaient à l'institution comme professeurs : en prendre et en laisser.

Les inspecteurs (dont l'existence même et la fonction varient selon les systèmes), sont dans une position différente, leur fonction de contrôle et d'évaluation n'est pas strictement hiérarchique. Ils incarnent des exigences durables sans se sentir nécessairement engagés dans la réforme du moment : les réformes passent, l'inspection leur survit.

Les conseillers pédagogiques, formateurs, accompagnateurs ont encore plus de raisons de prendre leurs distances avec l'institution, puisqu'ils n'ont pas de statut hiérarchique, travaillent avec des égaux, viennent de la classe et sont pour une part destinés à y retourner. On ne peut pas en attendre qu'ils prennent fait et cause pour la réforme au point de compromettre des relations amicales, des solidarités statutaires ou la place qu'ils ont difficilement conquise en marge des classes.

En même temps, un cadre, un inspecteur, un formateur, un conseiller pédagogique peut difficilement dénigrer activement et ouvertement la réforme. Il n'est plus un salarié ordinaire du système, il ne peut pas dire « Ils » ou « Là haut » aussi facilement qu'un enseignant.

Comment s'en tirer lorsqu'on est entre le marteau et l'enclume, comment dire à la base ce qu'elle ne veut pas entendre et dire d'autres choses à la hiérarchie, qu'elle n'a pas davantage envie de savoir ? Tous les intermédiaires – sauf les militants – navigueront à l'estime et ne prendront pas de risques s'ils ne sont pas eux-mêmes accompagnés, formés, encadrés, voire contrôlés.

Qui peut former les formateurs, encadrer les cadres, accompagner les accompagnants, inspecter les inspecteurs ? Le problème est apparemment insoluble si on le pose en termes de création d'une strate de plus dans l'organisation, à l'instar de la « police des polices ». L'alternative est de créer des structures de travail dans lesquelles ces divers intervenants se retrouvent, confrontent leurs pratiques, font état de leurs dilemmes, développent des compétences. Il ne s'agit pas de les réunir une fois par an pour les remercier chaleureusement du travail indispensable qu'ils font pour le système, avant de les inviter à se diriger vers le buffet. L'enjeu est de casser leur solitude et de leur offrir de véritables ressources ou même des lieux de « resourcement ».

Une réforme peut échouer du simple fait que les dirigeants ont postulé – à tort – que les cadres et autres intervenants allaient fonctionner comme de bons officiers de troupe, qui ne discutent pas les ordres ou comme de zélés missionnaires. Les injonctions morales sont moins efficaces qu'une stratégie de formation et d'accompagnement.

V. Ignorer la réalité du travail des enseignants

Certaines réformes réussissent alors qu'elles ne changent rien ou presque rien dans le travail des professeurs. Ce n'est pas leur but. On pensera par exemple à la fusion de commissions scolaires, à la décentralisation ou à la régionalisation du pilotage, à l'attribution d'enveloppes budgétaires globales, au transfert du pouvoir d'engager les enseignants). Il reste à se demander si ces réformes, dites « administratives », sont réellement sans influence sur le travail des enseignants. Elles induisent des luttes de pouvoirs et de territoires, transforment les mécanismes de gestion des ressources ou carrières. Cela influe inévitablement sur le climat des établissements, les marges de manœuvre des acteurs, le contrôle réel ou fantasmé de leurs pratiques.

La plupart des réformes portent plus ouvertement encore sur les contenus et les modalités de l'enseignement et de l'évaluation. Autrement dit, elles enjoignent aux enseignants, explicitement ou implicitement, de « faire autrement ». Peut-on espérer transformer le travail des enseignants sans le connaître ? Le bon sens commanderait de répondre non. Pourtant, nombre de réformes semblent fortement sous-estimer les difficultés de la transformation du travail qui en découlent.

La plupart des réformes portent plus ouvertement encore sur les contenus ou les modalités de l'enseignement et de l'évaluation. Autrement dit, elles enjoignent aux enseignants, explicitement ou implicitement, de « faire autrement », mais sans dire très clairement ce que cela change à leur travail quotidien. On peut conceptualiser cet obstacle comme un défaut de « traduction » dans les catégories de la pratique effective.

Je vois trois raisons possibles de cette faible explicitation des implications d'une réforme pour l'activité réelle dans les classes :

- Le statut de la prescription curriculaire ou didactique.
- L'autonomie professionnelle des enseignants.
- L'opacité du travail réel.

Le statut de la prescription curriculaire ou didactique

S'agissant des réformes de curriculum, le système éducatif explicite certes – parfois en des centaines de pages – les nouveaux objectifs et les nouveaux contenus de formation. Cela ne spécifie pas *ipso facto* ce qu'il faut faire d'autre, au quotidien, pour honorer le nouveau programme dans une classe. Lorsqu'on ne change pas de paradigme curriculaire, il suffit, semble-t-il, de modifier le contenu des cours, des

exercices, des manuels. La maîtrise des savoirs à enseigner paraît suffire, au prix éventuellement d'une mise à jour.

Même alors, on sous-estime les incidences d'un « simple » changement de contenus sur l'activité réelle des professeurs. Lorsque la mathématique ensembliste s'est substituée à l'arithmétique traditionnelle, dans les années 1969-70, un observateur superficiel pourrait être tenté de dire qu'il suffisait de remplacer les calculs et mesures numériques par des opérations sur des ensembles et des classements. Ce serait oublier que cette mathématique était nouvelle pour les enseignants de l'époque, ne ressemblait pas à celle qu'ils ont apprise à l'école et donc qu'ils ne se sentaient guère à l'aise pour inventer des activités ou improviser. On leur demandait soudain une transposition didactique à partir d'une mathématique ensembliste étrangère à leur génération : ensembles vides, intersections, bijections, diagrammes... On a observé une semblable crise de la familiarité avec les contenus lorsqu'on introduit la grammaire transformationnelle ou qu'on met l'accent, en sciences naturelles, sur des phénomènes physiques ou chimiques plutôt que sur la vie des plantes et des animaux. Or, la maîtrise des contenus conditionne fortement les activités qu'un enseignant envisage et les risques qu'il prend.

De plus, ces nouveaux programmes préconisaient de nouvelles méthodes : davantage de manipulations et de recherches et un travail par situations-problèmes en mathématique. En langue, une approche communicative et une posture plus linguistique – la langue comme objet d'analyse – que normative. En sciences, une approche expérimentale, dans le sens de « *La Main à la pâte* ». Ces nouvelles injonctions étaient formulées de manière assez générale : constituer la classe en communauté de recherche ou en lieu de communication. Comment faire au quotidien ? Les programmes orientés vers les compétences, récemment implantés dans plusieurs pays, semblent encore dans cette phase où les textes officiels sont adoptés sans que les enseignants sachent exactement ce qu'ils sont censés faire d'autre en classe, ni comment.

Cette incertitude ne dure pas des années, car il faut bien continuer à enseigner. De plus, les manuels et autres moyens d'enseignement viennent au secours des enseignants, en leur proposant des démarches, des activités, des énigmes, des expériences, des matériaux. Peu à peu, le vide initial est comblé. Ceux qui ont travaillé à un nouveau programme deviennent souvent auteurs des moyens d'enseignement et des méthodologies proposés par les éditeurs pour répondre à l'angoisse du vide.

N'oublions pas cependant que, pour une autre part, de façon largement invisible, les enseignants s'adaptent en continuant en fin de compte à faire presque comme hier, faute de savoir d'emblée faire autrement et faute d'énergie, de conviction et d'aide pour inventer de nouvelles manières d'enseigner et de faire apprendre. On peut dire des grandes réformes curriculaires du dernier tiers du 20^e siècle que les savoirs nouveaux à enseigner se sont installés, mais que ce qui leur donnait sens et les accompagnait potentiellement – un autre rapport au savoir, une démarche constructiviste, une posture expérimentale, un accent sur la communication ou des

méthodes plus actives – a « passé » de façon plus inégale, parce que ces réformes n'ont pas sur « mettre les points sur les i » en termes d'activités à transformer ou à introduire en classe. Ou l'on fait de façon prescriptive et idéaliste, sans tenir compte du travail réel et de la distance à parcourir, parce que la nature des nouveaux textes curriculaires laisse « dans le flou » la question de la transposition didactique interne et des démarches.

En outre, une partie des textes prescriptifs se caractérise par une faible prise en compte des conditions de travail :

- Les programmes sous-estiment dramatiquement le temps nécessaire pour atteindre les objectifs, le temps que prennent par exemple des recherches, des démarches de projet ou le travail par situations.
- Ils prennent faiblement en compte l'hétérogénéité des classes, le niveau effectif des élèves et l'étendue des difficultés d'apprentissage.
- Ils ignorent la faible coopération d'une partie d'entre eux au travail scolaire, sans parler de la résistance active, de l'absentéisme et des incivilités.
- Ils ignorent les attentes et angoisses des parents, qui se nouent notamment autour des activités dont ils ne trouvent pas les clés dans leur propre expérience d'élève, comme les jeux, les recherches, les projets, le travail coopératif.
- Le fait que les nouvelles approches curriculaires entrent souvent en conflit avec des procédures d'évaluation, d'orientation et de sélection qui n'ont pas changé.
- Dans certaines régions du monde, et même des pays développés, les réformes sous-estiment le dénuement de certains établissements, la précarité et la pauvreté des familles, la vétusté ou l'absence des équipements, l'influence de conditions sanitaires et alimentaires défavorables.

Or, ce sont ces données qui déterminent le travail réel possible. Si les réformes sont muettes sur ces tensions ou se contentent de professer un idéal (« Toute leçon est une réponse », « Les activités doivent avoir du sens », « Il faut tenir compte de la diversité des rapports au savoir »), les enseignants feront un arbitrage pragmatique entre ce qu'on leur enjoint de faire et ce qu'ils peuvent et savent faire.

Cela vaut aussi pour les réformes qui préconisent directement de nouvelles pratiques, par exemple une évaluation formative, une pédagogie différenciée, un travail par projets ou thèmes interdisciplinaires.

L'autonomie professionnelle des enseignants

Un Ministère qui prescrirait dans le détail ce qu'il faut faire en classe serait immédiatement accusé d'entamer l'autonomie professionnelle des enseignants, mélange de liberté académique (dans le traitement des contenus) et de liberté méthodologique (dans la façon d'enseigner et d'évaluer). Même de simples suggestions paraissent déjà une forme d'ingérence.

Le corps enseignant adresse souvent à l'institution un double message : « Dites-nous comment faire » et « Laissez nous faire à notre guise ». Il n'y a pas nécessairement contradiction, car la demande est souvent ancrée dans une angoisse du vide ou un sentiment d'incompétence qui accompagnent les premiers temps d'une réforme. Ensuite, puisqu'il faut bien travailler, des pratiques s'installent, les enseignants apprennent à « se débrouiller » avec les moyens du bord et demandent dès lors qu'on les laisse tranquilles.

On peut ainsi, en deux ans, passer de questions fondamentales au silence et à l'absence de toute interrogation. Lorsque le système introduit des cycles d'apprentissage pluriannuels, les enseignants disent d'abord ne pas savoir comment travailler en cycles et adressent au système des demandes pressantes de clarification et de guidage. Si elles n'ont pas été anticipées, il se peut que, lorsque les réponses arrivent, les enseignants aient l'impression de travailler en cycles, donc de savoir en quoi cela consiste.

Ce ne serait pas grave si cette tranquillité n'était pas la traduction d'un réinvestissement massif des anciennes pratiques dans les nouvelles structures. Si, mettant le flou institutionnel à profit, les enseignants « se débrouillent », par exemple, pour retrouver dans les cycles un travail solitaire, une évaluation normative et des échéances annuelles, on ne s'étonnera pas qu'ils soient plus à l'aise et n'aient dès lors besoin ni de formation ni de conseils. Mais que reste-t-il de la réforme ?

L'état de semi-professionnalisation du métier d'enseignant permet à tous les acteurs de jouer sur plusieurs tableaux. Les autorités scolaires ne souhaitent et n'osent pas dire clairement aux professeurs : nous fixons les finalités de l'enseignement, les modalités sont votre affaire et relèvent de votre compétence. En miroir, les enseignants et leurs associations se gardent bien de revendiquer clairement une aussi forte autonomie, reculant devant la responsabilité et les risques. D'où une forte ambiguïté des réformes pédagogiques et didactiques. Si les salariés sont des exécutants, le système leur fixe de nouveaux objectifs et leur assigne de nouvelles procédures. Si les salariés sont des professionnels à part entière, l'organisation se borne à fixer de nouveaux objectifs et met à disposition des ressources pour des activités de formation, de concertation et de conception. L'enseignement est entre ces deux figures, chacun des acteurs a, par moments, intérêt à maximiser ou à minimiser l'autonomie des enseignants, ce qui modifie la prise en compte du travail réel.

L'opacité du travail réel

Le travail réel des enseignants n'est pas bien connu. Non seulement parce qu'il se déroule en général « porte fermée », sous le seul regard des élèves. Le système ne s'organise pas pour le connaître :

- Tout le monde croit le connaître, si bien qu'on ne se donne pas la peine de l'observer méthodiquement.
- La figure de l'enseignant détenteur et transmetteur de savoirs disciplinaire occulte la réalité des tâches et des activités, souvent sans lien avec les savoirs.

- Les enquêtes étaient une grande diversité des pratiques, qui met le système en difficulté, en particulier lorsque la scolarisation est décidée par une carte scolaire qui ne donne guère de choix aux parents, fondés dès lors à exiger une égalité de traitement.
- Certaines pratiques paraissent peu recommandables en regard des idéaux professés, d'autant que l'enseignement est une profession dans laquelle on tient à maintenir la fiction que le travail réel s'écarte très peu du travail prescrit.
- Les référentiels « métier » sont récents et élaborés en partie de façon déductive (ce qu'un enseignant en censé faire au vu de ses missions) ou prescriptive (ce que devrait faire un enseignant digne de ce nom).

Les auteurs d'une réforme sont donc souvent démunis de représentations précises de la façon dont les maîtres font et donc de la possibilité d'estimer le chemin qu'on leur demande de parcourir. Dans le calendrier et la dynamique d'une réforme, il est difficile et peut-être risqué de prendre le temps d'une enquête sur les pratiques en vigueur. La création d'observatoires permanents des pratiques, le développement de la recherche et la jonction entre la recherche en éducation et les courants d'analyse du travail vont peut-être améliorer l'état des savoirs et faire tomber quelques tabous, par exemple permettre de prendre systématiquement en compte la place immense et constamment sous-estimée de l'évaluation dans le travail des élèves comme des enseignants, ou de reconnaître plus ouvertement les dimensions du métier liée au pouvoir, à la répression ou à la séduction.

VI. Surestimer le niveau de qualification des professionnels

C'est là l'écueil le plus dangereux et en même temps le plus difficile à identifier. Yves Chevallard disait un jour, dans une conférence, que si Louis XIV avaient ordonné aux savants de l'époque de fabriquer une fusée sous peine d'avoir la tête tranchée, tous auraient fini sur l'échafaud. Tout simplement parce que l'état de l'art et de la science rendait la mission impossible, quand bien même ces savants y auraient consacré le reste de leur vie.

La recherche en sciences dures a permis, plusieurs siècles plus tard, de réaliser ce rêve, mais d'autres rêves restent irréalisables dans un avenir proche. Ils sont plus nombreux encore en sciences sociales et humaines. S'ajoute une complexité d'un autre ordre : le désaccord sur le projet ou les moyens à dégager pour le réaliser. Il semble techniquement possible d'éliminer la faim dans le monde ou d'éradiquer certaines maladies. En a-t-on la volonté politique ?

Ces deux phénomènes affectent les innovations à deux niveaux :

- celui de la recherche ;
- celui de la diffusion.

Des missions impossibles en l'état des savoirs de la recherche

Théoriquement, le premier ne devrait pas intervenir, car les réformateurs devraient avoir la sagesse de ne pas prescrire des missions impossibles. Cependant, dans le contexte de concurrence internationale, d'évaluation institutionnelle et de redevabilité, la tentation est bien réelle de demander à l'école de combattre l'échec scolaire, notamment l'illettrisme, ou de garantir la civilité et la citoyenneté.

Ces réformes politiquement correctes sont condamnées à l'échec parce que ces ambitions dépassent notre compréhension théorique et notre maîtrise pratique des processus en jeu. Cela ne signifie pas qu'on ne peut rien faire, mais qu'il faut se contenter d'ambitions plus modestes, moins flamboyantes du point de vue électoral. Aucun ministre ne pourra se vanter d'être celui qui a fait disparaître l'échec scolaire, même s'il reste 12 ans au pouvoir, ce qui est rare !

Cette impuissance collective a une seconde conséquence, moins évidente : faute de pouvoir proposer une *solution*, la réforme délègue le *problème*, assorti en général de pistes de développement et d'un dispositif de coordination. Ce n'est nullement absurde : certaines solutions dépendent essentiellement de savoirs qui se développent en recherche fondamentale, mais d'autres peuvent naître de la multiplication des essais et erreurs. Même l'invention scientifique passe souvent par une multiplicité de tentatives, l'histoire oubliant toutes celles qui ont échoué pour retenir le moment clé, l'invention de la machine à vapeur, de l'aviation ou du laser. Il est donc parfaitement sensé de mettre au travail l'ensemble ou un sous-ensemble important des enseignants et des établissements du système, notamment dans les domaines où, faute de pouvoir déduire la solution d'une théorie sans faille, on va tâtonner, bricoler des dispositifs soumis à une sorte de sélection darwinienne.

Si une réforme consiste à cadrer un travail de développement de réponses plus satisfaisantes à un problème bien identifié, il n'y a aucune raison de s'en offusquer, en particulier lorsqu'on prétend à une professionnalisation accrue du métier d'enseignant. Certains parents et les adversaires d'une telle réforme diront certes qu'il n'y a pas de pilote dans l'avion, qu'on ne sait pas où l'on va ou qu'on traite les élèves comme des cobayes. Les professionnels de bonne foi sauront 1) qu'il est parfaitement possible de développer de nouveaux dispositifs prudemment, de manière à ne pas préférer les élèves ; 2) qu'il n'y a pas d'alternative, que personne ne dissimule une solution bien pensée et que nul n'est capable de la produire « dans son coin » en quelques années, en l'état des savoirs.

L'important est que les règles du jeu soient claires et qu'il y ait une cohérence entre l'injonction et le degré d'autonomie et de soutien accordé aux établissements et aux professeurs. Si la dévolution du problème n'opère pas, si les enseignants se sentent piégés entre une mission de développement et des exigences de conformité ou de productivité, rien ne se passera.

Des missions impossibles en l'état des compétences des enseignants

Dans d'autres domaines, les sciences de l'éducation et les mouvements pédagogiques proposent des solutions qui, sans être parfaites, pourraient représenter une avancée si elles étaient adoptées à large échelle. Travailler à partir des représentations et des erreurs des élèves, constituer la classe en communauté apprenante, instaurer une instance de type conseil de classe pour réguler l'organisation du travail et la coexistence, pratiquer une pédagogie différenciée, incorporer une part de démocratie dans l'école, s'approprier les technologies ou dialoguer avec les parents ne sont pas des missions impossibles en l'état des savoirs. Autrement dit : il existe des écoles et des professeurs capables de s'en acquitter, sur la base de connaissances éprouvées, qu'elles soient issues de la recherche ou de l'expérience d'innovateurs ou de mouvements pédagogiques.

La question est de savoir si la majorité du corps enseignant en est capable. Et souvent la réponse est plutôt négative. Cela ne met pas en cause le sérieux et la bonne volonté des personnes, mais le niveau historique de qualification de la profession.

C'est un thème évidemment délicat, car aucune profession ne peut accepter volontiers de reconnaître un décalage général entre les tâches et les compétences. De plus, cela met fortement en question les institutions de formation et dans une certaine mesure les compétences des formateurs.

Examinons quelques questions. Les enseignants sont-ils dans leur ensemble capables :

- de pratiquer une évaluation formative fondée sur une analyse fine des difficultés d'apprentissage et un dialogue métacognitif ?
- de gérer l'hétérogénéité en développant des dispositifs efficaces de pédagogie différenciée ?
- de travailler à partie des représentations et des erreurs des élèves ?
- de conduire des démarches constructivistes et de mettre en œuvre une palette de méthodes actives ?
- de partager le pouvoir et de créer une communauté éducative ?
- de réconcilier les élèves qui ne sont pas des « héritiers » avec les savoirs scolaires et le rapport scolaire aux savoirs ?
- de socialiser, de civiliser les élèves rebelles, déviants, réfractaires, violents ?
- d'impliquer les parents dans la vie scolaire et les apprentissages, sans confusion des rôles ?

Répondre carrément non serait insultant, faux et démobilisateur. Répondre carrément oui serait plus angélique et gratifiant, mais tout aussi faux et, à terme, non moins démobilisateur.

Il ne suffit pas de souligner l'hétérogénéité du corps enseignant, des identités, des projets, des énergies, des compétences. L'erreur de jugement consiste à concevoir

une réforme pour 20% de la profession en croyant qu'une bonne injection de formation continue mettra rapidement les autres à niveau.

Il importe, bien entendu, de développer la formation continue et d'en faire l'un des piliers de toute réforme. Elle ne pourra faire de miracles, autrement dit élever massivement en deux trois ans le niveau de qualification du corps enseignant.

Imaginons une réforme des institutions hospitalières qui demanderait aux infirmières et infirmiers de faire le travail des médecins. Dans certains secteurs, rien ne s'y opposerait. Il en irait autrement pour les raisonnements et les gestes professionnels qui supposent à la fois une expertise théorique et une expertise clinique hors de portée du corps infirmier dans son ensemble et que nulle formation continue intensive ne pourrait donner en quelques mois.

Il n'existe pas deux corps de métier aussi statutairement identifiables dans l'enseignement. Entre l'élite de la profession et les enseignants les moins efficaces, il n'y a pas solution de continuité. Il reste que certaines réformes scolaires s'adressent à une minorité de la profession, aux professeurs qui ont le niveau suffisant pour comprendre les nouvelles prescriptions et surtout les compléter, les contextualiser, les modaliser à bon escient. Le niveau évoqué concerne en priorité les compétences didactiques, pédagogiques et organisationnelles, mais je n'écarterais du débat la question du degré de maîtrise des savoirs à enseigner et donc de leur transposition flexible.

Conclusion

On pourrait évoquer d'autres *écueils*:

- La faible autonomie des établissements et leur faible prise en compte dans les dynamiques de changement.
- Le peu de prise en compte des rapports de force et des faibles solidarités entre classes sociales, parfois entre ethnies.
- La sous-estimation des stratégies individuelles des acteurs, les professionnels mais aussi les élèves et les parents « consommateurs d'école ».
- Le manque de synergie entre les réformes scolaires et les priorités de la formation initiale et continue des enseignants.

Plus il s'allonge, plus cet inventaire peut sembler décourageant. Connaître les écueils est pourtant notre seule chance de naviguer sans échouer sur l'un ou l'autre.

On l'aura perçu, chacun interroge à sa manière le degré de professionnalisation du métier d'enseignant, mais aussi du pilotage des systèmes et singulièrement des réformes.

Peut-être faut-il poser le problème en des termes différents, et se demander comment former des enseignants capables de faire constamment les progrès « qui s'imposent » sans avoir besoin de recevoir des injonctions pédagogiques ou même un curriculum détaillant tous les contenus.

« L'école fait des réformes, la médecine fait des progrès ». Cette remarque de Philippe Meirieu engage un autre pan de la réflexion : et si l'on renonçait aux réformes – ou du moins à la frénésie de réformes – pour investir dans une professionnalisation accrue du corps enseignant ?

Dans la mesure où l'école est une institution dont les finalités et les principales structures doivent faire l'objet d'un débat démocratique, sans doute ne pourra-t-on jamais se passer de réformes, sauf à faire évoluer le système vers une nébuleuse de simples « services éducatifs » rendus par des organisations diverses, privées ou publiques, en quête d'une clientèle. Le fonctionnement même d'un marché entraîne des régulations qui limitent la réforme aux règles du jeu.

Aussi longtemps que l'école ne fonctionne pas comme la distribution alimentaire ou la bourse, certaines réformes seront nécessaires pour décider et réaliser des changements cohérents affectant l'ensemble de l'institution, par exemple à propos de la laïcité, de la mixité, des rapports privé-public, de la sélection, des finalités et des principaux contenus de la formation, de la structure du pouvoir, du statut des enseignants et des établissements, de la place des parents.

On pourrait souhaiter en revanche que les réformes se limitent progressivement à ces dimensions proprement institutionnelles :

- en se mêlant de moins en moins de prescrire le travail des enseignants (à l'exception des objectifs de la formation, qui ne relèvent pas de l'autonomie de moyens) ;
- en leur donnant dans le même temps une part croissante dans les négociations qui définissent les orientations du système et les réformes qui demeurent nécessaire.

On pourrait faire de la diminution des réformes un indicateur de professionnalisation du métier d'enseignant, à condition bien entendu que d'autres moteurs d'évolution des pratiques prennent le relais...