

CONFÉRENCE DE COMPARAISONS INTERNATIONALES

GOUVERNANCE DES POLITIQUES ÉDUCATIVES



RAPPORT THÉMATIQUE

Penser la plausibilité des réformes éducatives
**La légitimation comme condition du changement
institutionnel**

#CCI_GOUVERNANCE

MARS 2022

**PENSER LA PLAUSIBILITÉ
DES RÉFORMES ÉDUCATIVES
LA LÉGITIMATION COMME CONDITION DU
CHANGEMENT INSTITUTIONNEL**

Hugues DRAELANTS
Université de Louvain (Belgique)

Sonia REVAZ
Université de Genève (Suisse)

Mars 2022

le cnam
Cnesco

Centre national d'étude des systèmes scolaires

Pour citer ce document, merci d'utiliser la référence suivante :
Draelants, H. & Revaz, S. (2022). *Penser la plausibilité des réformes éducatives*
La légitimation comme condition du changement institutionnel. Paris : Cnesco-Cnam

Ce texte s'inscrit dans une série de rapports publiés par le Centre national d'étude des systèmes scolaires (Cnesco) sur la thématique : **Gouvernance des politiques éducatives**.

Les opinions et arguments exprimés n'engagent que les auteurs du rapport.

Auteurs :
Hugues Draelants
Sonia Revaz

Disponible sur le site du Cnesco : <http://www.cnesco.fr>
Publié en mars 2022
Centre national d'étude des systèmes scolaires
41 rue Gay-Lussac 75005 Paris

Contact : cnesco@lecnam.net - 06 98 51 82 75

Sommaire

Sommaire	4
Liste des figures.....	5
Synthèse	6
Introduction.....	9
I. L'institution et ses effets sur les affaires publiques	10
A. Du nouvel institutionnalisme au néo-institutionnalisme.....	12
B. Comment changent les institutions ?.....	14
II. Les politiques publiques d'éducation comme tentatives de changement institutionnel.....	16
A. Un contexte particulier : Nouvelle gestion publique et gouvernement par les nombres	16
B. Rationalité du changement promu et acceptation par les acteurs de terrain.....	17
C. Effets inattendus et échecs récurrents des tentatives de changement institutionnel	18
III. La légitimation comme condition de l'institutionnalisation du changement.....	22
A. La légitimité pragmatique, ou légitimité « de terrain »	22
B. Comprendre les difficultés du changement institutionnel	25
C. La légitimité de marché, une source alternative de légitimité	31
D. L'importance de l'échelon local	33
IV. Le rôle des savoirs dans le processus politique.....	35
A. Reconnaître les modestes apports pratiques de la recherche.....	39
B. Changer les institutions pour changer les représentations	45
Conclusion	50
Références bibliographiques.....	55

Liste des figures

Figure 1 : La légitimation au cœur du processus d'institutionnalisation	23
Figure 2 : Penser conjointement les légitimités pragmatique et cognitive pour éviter les problèmes prévisibles de « mise en œuvre ».....	47

Synthèse

Dans le champ de l'éducation, la thématique du changement fait fleurir tout un tas de travaux de recherche qui se divisent entre d'une part, ceux qui font valoir les avancées et évolutions dont font l'objet les pratiques pédagogiques, les moyens d'enseignement et autres outils et instruments utiles à l'apprentissage des élèves en classe et d'autre part, ceux qui questionnent les difficultés et les obstacles auxquels se confronte l'institution scolaire face aux incessantes réformes et tentatives de changement que l'on observe dans la plupart des pays occidentaux. L'option adoptée ici consiste, en empruntant à diverses recherches portant sur des réformes en éducation, à analyser non pas les effets produits par ces dernières mais les processus sur lesquels elles reposent. Ce faisant, nous souhaitons mettre en évidence les difficultés récurrentes de mise en œuvre de politiques éducatives et, plus largement, éclairer les mécanismes qui contribuent à l'inertie de l'institution scolaire afin de rendre compte des conditions d'institutionnalisation du changement en éducation.

Notre approche consiste à envisager les réformes pédagogiques comme des entreprises de changement institutionnel à la manière des travaux néo-institutionnalistes. Cet ancrage théorique nous semble éminemment pertinent pour comprendre les fréquents échecs des réformes éducatives à atteindre leurs objectifs. En effet, dans cette perspective l'idée qu'une politique éducative parvienne à changer sans heurts le fonctionnement existant de l'École est difficilement concevable puisque celui-ci est institué et donc, par définition, résistant au changement. En remontant aux sources de l'inertie institutionnelle et en éclairant ce qui freine le changement, nous souhaitons montrer, dans ce rapport, que la littérature néo-institutionnaliste permet de penser ce paradoxe et que la réflexion qui en émane permet d'avancer quelques recommandations pour favoriser la plausibilité du changement institutionnel en éducation.

Le rapport se divise en quatre sections dont les deux premières sont consacrées à un éclairage théorique sur les approches institutionnalistes et leurs apports dans la compréhension et l'explication du changement des institutions. Si la section I. revient sur les premiers travaux d'analyse des politiques publiques et explique la façon dont la dimension institutionnelle en a toujours fait partie, elle expose surtout la façon dont la définition de l'institution a évolué dans la science politique, marquant la naissance du nouvel institutionnalisme et, plus tard, du néo-institutionnalisme. Ce que l'on retient particulièrement de cette évolution relève de la considération tardive des processus de désinstitutionnalisation et des remises en question de ce qui est institué. C'est en effet avec le développement du néo-institutionnalisme que la thématique du changement est davantage analysée, celle du caractère stable des institutions étant jusqu'alors privilégiée. La réflexion sur le changement institutionnel est prolongée et orientée vers le domaine de l'éducation dans la section II., consacrée au développement des réformes éducatives et à la place qu'y occupe la recherche. L'impact de la nouvelle gestion publique (*New Public Management*), la naissance de l'État évaluateur et la montée de la logique « *evidence-based* » y sont abordés sous l'angle des nombreuses réformes qui en ont procédé et des fréquentes résistances au changement auxquelles elles se sont confrontées.

La section III. marque le parti pris de ce rapport puisqu'elle s'inscrit dans le cœur de la double hypothèse défendue : nous postulons d'une part, que l'effet d'une politique éducative n'est jamais mécanique et que le changement dépend de l'acceptation par les professionnels des injonctions liées aux nouveaux comportements qui sont attendus d'eux. D'autre part, nous présumons que le changement est difficile parce qu'il repose sur une réalité institutionnalisée qui, par définition, résiste.

Une réforme doit donc parvenir à modifier les modes de faire et de penser des acteurs et changer, en parallèle, les « règles du jeu », qui se sont imposées comme des évidences naturelles. En d'autres termes, le changement ne peut se faire sans l'adhésion et l'appropriation des acteurs concernés, et cela n'est possible que si celui-ci leur apparaît légitime. Dans cette section, la légitimation du changement est présentée comme condition de réussite du changement. Toujours en s'inscrivant dans les thèses néo-institutionnalistes, nous soulignons l'importance de la légitimité cognitive et morale d'un changement : un nouveau fonctionnement dans l'organisation scolaire doit être cognitivement accepté et devenir, dans sa forme abstraite, un allant de soi. À partir de trois études de cas, nous attirons toutefois l'attention sur une autre forme de légitimité qui nous semble indispensable pour que tout changement soit réellement institutionnalisé : la légitimité pragmatique. S'il est évidemment indispensable que les professionnels de l'école soient convaincus du bienfondé et de la pertinence d'une réforme, nous estimons qu'il importe encore davantage qu'ils puissent constater de son efficacité et des bénéfices qu'elle leur permet de tirer. En effet, ce sont bien les pratiques que les réformes ambitionnent de réguler et pas juste les représentations ou les croyances des individus. De notre point de vue, de nombreuses réformes scolaires échouent en raison d'efforts disproportionnés dans les processus d'institutionnalisation au profit des dimensions immatérielles et cognitives du changement promu et au détriment de ses dimensions matérielles et pragmatiques. Ces échecs s'expliquent, selon nous, par le fait que les enseignants sont trop souvent considérés comme des destinataires et non des acteurs des réformes.

Si la section III. expose la faible sollicitation des connaissances des professionnels et de l'expérience pratique qu'ils ont des réalités du terrain dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques éducatives, la section IV. montre, en revanche, la prégnance des preuves scientifiques dans les processus de légitimation du changement. Les savoirs scientifiques sont une source de légitimité qui monte actuellement en puissance dans de nombreux domaines de l'action publique et qui lui confèrent de la légitimité cognitive. La forme la plus aboutie d'ingénierie pédagogique s'accomplit dans la logique « *evidence-based* » mais le recours aux connaissances scientifiques en politique ne date pas de cette approche. Cette labellisation marque toutefois une nouveauté : celle de la hiérarchie des preuves valables dans l'élaboration des politiques publiques et de la prédominance des preuves quantitatives, les résultats chiffrés issus de recherches souvent construites sur des essais contrôlés randomisés ou des méthodes s'en rapprochant. La raison de cet avantage accordé aux chiffres relève de leur objectivité : ils permettent de rationaliser l'action publique, reléguant les autres catégories de connaissances, comme les savoirs d'expérience, à une utilité secondaire. Nous proposons de mettre en perspective la logique « *evidence-based* » avec ce qu'elle produit sur le terrain afin de signaler les risques qu'elle comporte. À partir de trois études de cas, nous relevons l'aspect problématique d'un recours restreint des résultats de recherche dans l'élaboration de politiques éducatives. Dans la logique « *evidence-based* », les savoirs d'expérience étant ignorés, les injonctions au changement pointent surtout le « quoi » réformer et négligent le « comment » réformer. Ainsi, les politiques fondées sur des preuves produisent souvent des résistances sur le terrain, renforçant la probabilité que les professionnels se braquent et à contournent les mesures promues. En intégrant les savoirs d'expérience et les jugements professionnels aux processus d'élaboration des réformes pédagogiques, leur légitimité pragmatique apparaît plus clairement aux yeux des acteurs de terrain qui sont, dès lors, plus enclins à appliquer le changement.

En définitive, si le recours à l'expertise scientifique contribue à la légitimité cognitive et morale d'une politique éducative, nous souhaitons insister sur l'importance de la légitimité pragmatique et

fonctionnelle puisque nos analyses et études de cas montrent qu'elle joue un rôle prépondérant dans l'institutionnalisation d'un changement dans l'organisation scolaire, autrement dit, dans la réussite d'une réforme pédagogique. Dans ce sens, le rapport entre recherche et politique gagne à être régulièrement questionné pour garantir une meilleure légitimation des réformes et, au final, une meilleure efficacité. Pour tenir compte de l'enjeu de la légitimité pragmatique, il convient en particulier de se défaire d'une vision applicationniste du changement qui envisage qu'il est possible de prescrire aux enseignants ce qu'ils doivent faire. Or la nature complexe et incertaine du travail pédagogique pousse, dans la pratique, les enseignants à adapter les mesures venant d'en haut à leurs contextes locaux et conditions spécifiques d'exercice du métier. Le décideur aura donc tout intérêt à reconnaître l'autonomie des professionnels et à les associer à la gouvernance des réformes dès le début du processus pour anticiper les inévitables difficultés de réception de l'action publique liées à la nécessité de traduire sur le terrain des mesures générales.

Introduction

L'analyse des politiques éducatives s'est développée dans la deuxième moitié du 20^e siècle, dans un contexte de crise économique mondiale caractérisé par la perte de confiance en l'État dans la gestion des secteurs publics et par l'émergence d'une réflexion sur les modèles d'action publique les plus efficaces. Dans le secteur de l'éducation (comme dans d'autres) et à l'échelon international, ce contexte a donné lieu à de nombreuses réformes menées dans le but d'améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs. Depuis lors, ces derniers continuent d'être régulièrement réformés, mais l'analyse des politiques éducatives et la littérature scientifique qui en émane soulignent les difficultés auxquelles ces entreprises se confrontent et montrent la résistance à laquelle les tentatives de changement font face.

Difficile de dire, pourtant, que l'institution scolaire n'a pas changé. La forme et la structure des systèmes d'éducation, leurs missions, le rôle qu'y jouent les enseignants et la relation qu'ils entretiennent avec les élèves et les savoirs sont autant d'éléments constitutifs de l'école qui se sont fondamentalement transformés au fil des décennies passées. Force est de constater, toutefois, que les changements s'opèrent graduellement et prennent du temps. L'une des raisons de l'incrémentalisme des politiques éducatives tient au fait qu'elles ont pour ambition de changer une réalité fortement institutionnalisée, dont les composants se sont imposés comme des évidences naturelles susceptibles de faire oublier la possibilité que cette réalité puisse être différente (Dupriez, 2015). Une autre explication du caractère progressif des changements en éducation relève de ce que les réformes ne s'arrêtent pas aux portes de la classe ; elles aspirent à des modifications profondes qui touchent non seulement à l'activité pédagogique des enseignants mais aussi aux préceptes moraux auxquels ils s'identifient. Réformer l'école est donc aussi une opération ambitieuse du fait qu'elle suppose d'exiger des professionnels qu'ils remettent en question leurs modes de faire et de penser. Comment, dès lors, penser la plausibilité d'une réforme éducative ? En envisageant les réformes comme des tentatives de changement institutionnel à la façon du néo-institutionnalisme, nous verrons que l'institutionnalisation d'un changement repose sur la légitimité qui lui est conférée. En nous appuyant sur différents cas empiriques de réformes éducatives, nous verrons particulièrement que l'atteinte de plusieurs types de légitimité constitue une condition de leur réussite et du succès de l'entreprise de changement.

I. L'institution et ses effets sur les affaires publiques

Analyser les réformes des systèmes éducatifs est une démarche qui procède de la discipline de l'analyse des politiques publiques, développée dans les années 1930 aux États-Unis (les « *policy sciences* »)¹ et une vingtaine d'années plus tard en Europe. Issue des sciences politiques, l'analyse des politiques publiques porte sur la régulation des secteurs publics, autrement dit, sur les interventions dont ils font l'objet pour être ajustés, modifiés. Dans sa première forme, l'analyse des politiques publiques est centrée sur l'action de l'État et poursuit un but instrumental et prescriptif : elle sert à améliorer l'efficacité des interventions publiques en rationalisant l'action étatique et, plus précisément, la décision politique (c'est le développement des théories du « choix rationnel institutionnel » – *institutional rational choice* – que nous présenterons plus loin). Dans ce sens, la science² est appréhendée comme un outil fondamental pour la compréhension et la gestion des secteurs publics. Et de la même manière que les secteurs publics évoluent, les approches et outils qui servent à leur analyse se transforment aussi.

La deuxième moitié du 20^e siècle voit se développer plusieurs travaux visant à analyser l'action étatique, inspirés tantôt par des chercheurs américains et européens, tantôt par des politistes et des sociologues. De fait, l'analyse des politiques publiques a d'abord bénéficié des apports des sciences politiques, puis de la sociologie des organisations. Cette dernière participe, dès les années 1960, à rendre compte du caractère complexe et peu rationnel des interventions gouvernementales. Elle met par ailleurs en évidence la façon dont les secteurs publics sont en réalité dépendants d'une multitude d'acteurs et dont l'État échoue dans la résolution des problèmes publics dont il a la responsabilité. L'intégration de la dimension sociologique des politiques publiques à leur analyse invite dès lors à questionner les facteurs organisationnels et institutionnels des différents processus qui participent à la gestion des secteurs publics (Knoepfel *et al.*, 2006).

Dans le prolongement de cette évolution, l'analyse des politiques publiques s'est transformée suite à la reconfiguration des acteurs participants aux affaires publiques, engendrée par la révolution managériale dans les années 1970 (et notamment par la décentralisation de la gestion des secteurs publics). Cette évolution marque le passage d'une analyse centrée sur l'action des autorités publiques et étatiques³ à une analyse envisageant les politiques publiques comme le fruit d'une construction collective opérée conjointement par les autorités gouvernementales et une multiplicité d'acteurs publics et privés aux rôles et statuts variés⁴. Elle marque, *in fine*, le passage d'un intérêt pour les politiques publiques à un intérêt plus englobant pour l'action publique.

¹ Les premières publications américaines sur les politiques publiques datent des années 1930 (Lascoumes et Le Galès, 2007 ; Hassenteufel, 2011) mais on attribue généralement l'apparition des « *policy sciences* » aux années 1950. Entre temps, se sont développés les premiers groupes et laboratoires de réflexion (*think tanks*) créés dans le but de produire des connaissances destinées à résoudre des problèmes de l'action publique.

² Si l'on parle souvent du rôle des sciences sociales dans le développement des « *policy sciences* », Hassenteufel (2011) souligne la contribution de professionnels issus d'autres disciplines : ingénierie, mathématiques, économie.

³ L'analyse stato-centrée des politiques publiques s'inscrit dans ce que l'on appelle le modèle d'analyse séquentiel. Cette approche, développée notamment par Harold Lasswell, se rallie à la rationalité perçue des actions de l'État au sens où elle propose d'examiner les politiques publiques en tant que produit d'une succession de séquences linéaires qui répondent à un problème identifié et qui visent à produire une décision politique rationnelle (car élaborée à partir de savoirs scientifiques).

⁴ Hassenteufel (2011) évoque notamment les lobbies, les groupes d'intérêt et les partis politiques.

Ce déplacement est lui-même lié à une évolution concernant le type de politiques que l'État entreprend désormais. Progressivement, dans de nombreux domaines d'action publique, les décideurs délaissent les instruments traditionnels, réglementaires ou obligatoires, au profit de nouveaux instruments d'action publique qui visent à modifier le comportement des acteurs sans les contraindre directement. Ces instruments incitatifs recourent notamment à la persuasion, à la responsabilisation, à la contractualisation, aux recommandations, à l'indication d'une procédure, à la création d'un réseau, etc. Dans ce contexte de l'État « incitateur » (Morand, 1999), la contrainte ne disparaît pas, elle se mue en « autocontrainte » (Orianne *et al.*, 2008). Raison pour laquelle la question de la légitimation des réformes, que nous développerons plus loin, devient un enjeu central puisque les politiques incitatives ou de l'autocontrainte nécessitent de convaincre et d'enrôler les divers acteurs, individuels et collectifs, qui participent au processus d'action publique.

Parmi les approches qui ont été développées dans le but d'analyser l'action publique au prisme de cette multiplicité d'acteurs en interaction, on peut évoquer par exemple : les trois « i » (idées, intérêts, institutions) de Palier et Surel (2005)⁵ ; le pentagone de Lascombes et Le Galès (2012) qui met en perspective les acteurs, les représentations, les institutions, les processus, et les résultats ; et le cadre analytique développé par Hassenteufel (2011) articulant les acteurs, les interactions et les contextes. Ces trois modèles, bien que distincts, partagent des préoccupations communes, dont celle de mettre en évidence le poids de la dimension institutionnelle sur l'action publique.

La dimension institutionnelle a toujours fait partie de l'analyse des affaires publiques. Mais si l'on parle aujourd'hui surtout de *néo*-institutionnalisme, c'est parce que la théorie institutionnelle a fait l'objet d'un renouveau dans les années 1980⁶. Avant de préciser la définition que nous donnons à l'institution dans ce rapport, il est nécessaire de revenir sur ses premières acceptions.

Dans son sens originel, l'institution est comprise au sens de Durkheim (1893) – souvent considéré comme l'un des premiers institutionnalistes – comme un système symbolique, une structure de règles socialement construites et partagées, encadrant l'ordre social, c'est-à-dire les modes de conduite et de pensée des individus. Aux côtés de Durkheim, Parsons (1937) postule que l'institution renvoie surtout à une dimension morale. De son point de vue, l'institution gouverne les individus à travers des schèmes normatifs et des modèles de valeurs. Dans ces deux sens, analyser la dimension institutionnelle des politiques publiques revient surtout à envisager l'influence des systèmes de règles et de normes sur l'ordre social et par là même, sur les dynamiques de l'action publique. Parmi les premières réflexions sur l'institution, il faut également évoquer Berger et Luckmann (1966), dont l'appréciation de l'institution se distingue de celles de ses prédécesseurs. Dans leur acception, le cœur de l'institution est moins constitué de règles et de normes que de connaissances et de croyances. Pour eux, l'institution est donc avant tout cognitive.

Malgré leurs singularités, ces trois approches se rejoignent en cela qu'elles appréhendent les institutions comme des structures abstraites et immatérielles qui encadrent et orientent les comportements et donc les affaires publiques. Ce postulat est aujourd'hui encore central dans

⁵ Palier et Surel se sont inspirés des travaux de Peter Hall : Hall, P. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Hall PA. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford University Press; 1986.

⁶ March et Olsen (1984) utilisent pour la première fois le terme « New Institutionalism » dans l'article : *The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life*, *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.

l'analyse de l'action publique. Mais il a perdu momentanément de son importance et de sa valeur à la suite de la montée des théories du « choix rationnel institutionnel » aux États-Unis dans les années 1950 (Muller & Surel, 1998). La dévaluation du rôle de l'institution dans l'explication de l'action publique est due au fait que ces théories se sont construites sur l'idée que les politiques publiques répondent de façon rationnelle à un problème et qu'elles découlent nécessairement de processus volontaristes. Dans leur logique, les intérêts des acteurs constituent la variable qui explique le mieux les processus politiques, alors que les structures symboliques, qui peuvent constituer autant des ressources que des obstacles, sont peu considérées. Jugées simplificatrices et peu représentatives de la réalité des affaires publiques, les théories du choix rationnel s'affaiblissent dans la deuxième moitié du 20^e siècle. Les critiques évoquent surtout le fait que l'action publique ne peut *simplement* apporter une réponse rationnelle à un problème car les processus qu'elle renferme sont dépendants des acteurs qui les opèrent et des contraintes liées au contexte qui les entoure. En d'autres termes, les critiques regrettent la part d'explication qui mobilise la dimension institutionnelle, celle de l'environnement dans lequel l'organisation gouvernementale s'inscrit. Fort des critiques adressées aux théories du choix rationnel, le poids des institutions dans la fabrication des politiques publiques redevient central dans la science politique américaine dans le courant des années 1970-1980. La nouvelle théorie institutionnelle se caractérise toutefois par une nouvelle définition de l'institution qui marque le développement du nouvel institutionnalisme et, plus tard, du néo-institutionnalisme.

A. Du nouvel institutionnalisme au néo-institutionnalisme

Selon les nouveaux institutionnalistes, l'institution se définit surtout, dans le prolongement des travaux de Berger et Luckmann (1966), comme un système collectivement construit de connaissances et de croyances structurant les comportements individuels. De leur point de vue, analyser la dimension institutionnelle de l'action publique renvoie à concevoir les conduites des acteurs et les interactions qu'ils opèrent au cœur de l'action publique dans une approche cognitive. Leurs comportements sont le reflet des schèmes cognitifs (des modes de penser) partagés dans l'environnement dans lequel ils se situent et deviennent des évidences, puisqu'ils procèdent de représentations dominantes. Dans la logique du nouvel institutionnalisme, dire que les schèmes cognitifs et les comportements sont institutionnalisés signifie, par ailleurs, qu'ils sont stables dans le temps. En somme, « *d'une approche normative de l'action attribuant sens à celle-ci selon une logique de convenance et d'engagement moral référant à des normes et des valeurs, on passe à une approche cognitive qui confère à l'action un caractère routinier ; un individu adopte généralement un comportement du fait que d'autres types de comportements sont inconcevables, les routines sont suivies car elles sont "prises pour acquies", considérées comme "la façon dont on fait ces choses", compte tenu des cadres cognitifs partagés et socialement construits* » (Draelants, 2006, p. 44).

Si le développement du nouvel institutionnalisme a encouragé le traitement de nouvelles thématiques dans l'analyse des affaires publiques (notamment la persistance et l'inertie des institutions gouvernementales), il en a aussi passé sous silence et c'est entre autres le cas du changement, au sens des modifications institutionnelles qui bouleversent l'ordre social.

En insistant sur le caractère stable des institutions, les nouveaux institutionnalistes ont en effet peu thématiqué les processus de désinstitutionnalisation, autrement dit, les processus par lesquels certains modes de penser et de faire l'action publique sont remplacés par d'autres (le fait d'en introduire de nouveaux nécessite de révoquer, du moins en partie, ceux qui leur précèdent) (Draelants, 2006 ;

2009). L'une des critiques formulées à l'égard du nouvel institutionnalisme relève d'ailleurs de son caractère apolitique ; les questions d'intérêts, de pouvoir, de rapport de force et d'influences – ces enjeux qui ont la capacité de remettre en question ce qui est institué – étant peu questionnées. Et c'est précisément sur la base de ces reproches que s'est développé le néo-institutionnalisme.

Les approches néo-institutionnalistes sont plurielles (Hall et Taylor, 1997), mais elles se rejoignent en cela qu'elles érigent l'institution comme variable explicative de l'action publique. Elles s'accordent aussi sur la nouvelle acception du terme « institution » qui endosse un sens double, abstrait et concret à la fois, immatériel et matériel. Dans son sens abstrait et immatériel, l'institution est comprise au sens large comme une structure socialement construite aux effets structurant les modes de conduite et de pensée des individus. Dans son sens concret et matériel, l'institution renvoie à une organisation dans laquelle les individus, bien qu'encadrés, disposent d'une marge de liberté leur permettant d'agir conformément à leurs intérêts. Cette deuxième acception découle du fait que c'est surtout dans la discipline de la sociologie des organisations que se sont développés le nouvel et le néo institutionnalismes. Articulées, ces deux significations postulent que l'institution est une organisation au sein de laquelle les individus agissent non seulement au gré du « mandat » de l'institution (Hughes, 1996), mais aussi conformément aux interprétations qu'ils en ont. L'institution renferme dès lors l'idée d'une rationalité reposant sur une forte dualité entre contraintes et libertés. Autrement dit, « les hommes sont toujours rationnels en pratique, si l'on veut bien considérer que cette rationalité individuelle est d'abord une rationalité institutionnelle partagée » (Draelants et Maroy, 2007, p. 8). C'est pourquoi, dans l'approche néo-institutionnaliste, on parle de « *choice-within-constraints* » (Ingram et Clay, 2000 ; Draelants et Maroy, 2007).

Dans le prolongement du nouvel institutionnalisme, le néo-institutionnalisme a d'abord été influent surtout pour mettre en évidence les obstacles au changement et expliquer l'inertie des institutions par le fait qu'elles reposent sur des évidences et, de ce fait, résistent. Par définition, les institutions sont autonomes des acteurs qu'elles régissent et selon les néo-institutionnalistes, c'est bien leur autonomie qui explique leur stabilité. Cette autonomie est le fruit de l'allant-de-soi : les institutions sont des constructions politiques mais dont le caractère construit a été oublié. Cela dit, il ne suffit pas de s'en souvenir pour pouvoir changer les institutions car leur inertie est aussi dépendante du contexte, de l'environnement dans lesquels elles s'inscrivent. Une institution est toujours inscrite dans un système plus vaste au sein duquel elle forme un élément parmi d'autres. D'une certaine manière, on peut dire que les institutions sont donc solidaires les unes des autres. Cela implique que le travail institutionnel est nécessaire non seulement au niveau micro mais aussi au niveau macro (Scott, 2013). Dans un secteur tel que celui de l'éducation, cela signifie par exemple que la scolarité obligatoire, la formation professionnelle et le marché du travail sont interdépendants et se « soutiennent » – si l'une de ces institutions doit être modifiée, les autres doivent l'être aussi – dissuadant le changement. Le contexte systémique exige en effet tout un ensemble de conditions pour rendre le changement plausible.

C'est dans le sens de cette solidarité que les néo-institutionnalistes qui travaillent sur les organisations ont développé la notion de champ organisationnel (DiMaggio et Powell, 1983). En situant une organisation dans un réseau, un « espace de vie institutionnelle », le concept de champ permet d'élargir le raisonnement et de sortir de considérations limitées à une organisation. Raisonner en ces termes permet de mettre en évidence la façon dont l'environnement institutionnel influence et fait pression sur les organisations d'un même champ. Les règles, les modes de fonctionnement, les cadres

cognitifs et normatifs sont autant d'éléments qui agissent les uns sur les autres produisant, selon les néo-institutionnalistes, des pressions normatives et des processus d'isomorphisme et de mimétisme institutionnels sur les acteurs collectifs que sont les organisations (DiMaggio et Powell, 1983).

« L'isomorphisme coercitif renvoie aux pressions, formelles et informelles, exercées sur les organisations pour qu'elles incorporent les normes présentes dans leur environnement, sous peine de sanctions et/ou de perte de légitimité. Des pressions normatives sont exercées, notamment par les groupes professionnels afin de diffuser et de faire respecter des normes de conduite (procédures de travail, codes langagiers, références communes, etc.) au sein du champ organisationnel. Enfin, les processus mimétiques s'expliquent par l'incertitude relative aux pratiques professionnelles (incertitude sur les technologies adéquates notamment) qui renforce une tendance à adopter les pratiques observées dans les plus légitimes des organisations semblables. » (Dupriez, 2015, p. 58)

L'entreprise de changement institutionnel peut aussi se voir contrée par des démarches de non changement (Draelants, 2006) engagées par les partisans du maintien de l'institué. Ces derniers ont un poids considérable dans toute tentative de réforme puisqu'ils bénéficient de la force de l'évidence du fonctionnement institutionnalisé et de l'ancrage dans les mœurs et routines des matrices cognitives et normatives qui lui sont rattachées. Dans ce sens, les acteurs du non-changement tirent parti de la force des institutions, des routines et de l'allant de soi existant en dehors des individus d'une société.

B. Comment changent les institutions ?

Les arrangements institutionnels sont par définition résistants au changement puisqu'ils ne sont plus questionnés. Dès lors, comment penser le changement institutionnel ? Comment envisager qu'une politique éducative vise à changer l'institution scolaire, alors même que ses éléments constitutifs sont faits pour résister ?

Les travaux néo-institutionnalistes plus récents se sont attelés à résoudre ce paradoxe. Ils ont notamment montré que tout environnement institutionnel est toujours traversé par une pluralité de logiques institutionnelles, de modèles disponibles qui permettent d'envisager un fonctionnement différent de celui qui prévaut. Ainsi, la logique multiple – selon laquelle une organisation doit être pensée dans son réseau, dans son champ organisationnel – ne sert pas seulement à la démonstration de l'inertie institutionnelle ; elle permet aussi d'expliquer le changement. Les notions de « mimétisme institutionnel » et de transfert expliquent particulièrement la façon dont les institutions s'inspirent les unes des autres dès lors que les modes de fonctionnement qui les constituent sont considérés légitimes dans l'environnement dans lequel elles s'inscrivent. La comparaison internationale facilite la dénaturalisation des institutions propres à un contexte et donc leur changement, tout en renforçant le mimétisme institutionnel. Ainsi, lorsqu'un changement institutionnel devient légitime dans un contexte, il est souvent diffusé dans d'autres contextes environnementaux, par le biais de processus de mimétisme. On peut alors parler de transfert :

« Sont rassemblés, sous l'expression transfert, les processus de développement au sein des systèmes politiques et/ou sociaux existants, de programmes d'action, de politiques ou encore d'institutions dont les cadres d'action relèvent d'idées ou proviennent d'institutions ou de programmes d'action de systèmes politiques et/ou sociaux autres (en général étrangers). » (Russeil, 2014, p. 640)

D'autres chercheurs néo-institutionnalistes ont montré que les changements institutionnels existent, bien qu'ils s'opèrent sur des temporalités étendues. C'est ce que Thelen (2003) a théorisé en développant les notions d'adjonction et de conversion institutionnelles, qui illustrent la façon dont la dimension temporelle participe à l'évolution des institutions. La première dynamique montre comment les nouvelles institutions ne remplacent jamais complètement les anciennes ; elles se superposent les unes sur les autres, modifiant progressivement et graduellement l'« édifice institutionnel » (Draelants, 2006). La seconde dynamique consiste en un usage nouveau et différent d'institutions existantes. « Ces processus peuvent être mis en mouvement par un changement dans l'environnement qui confronte les acteurs à de nouveaux problèmes, qu'ils traitent en utilisant différemment ou au service de nouveaux objectifs les institutions existantes » (Thelen, 2003, p. 32). Ainsi, les changements institutionnels sont pensés dans une logique incrémentale et progressive. C'est aussi dans ce sens que Simoulin (2000) conçoit le changement institutionnel lorsqu'il évoque l'idée de « réforme par imprégnation » : les nouvelles idées et les nouveaux fonctionnements s'imprègnent du système réformé, s'imposant progressivement et modifiant peu à peu l'institution. « Il y a donc à la fois une grande continuité dans les tentatives de réforme et une progression dans les résultats qu'elles obtiennent » (Simoulin, 2000, p. 346).

Dans ces différentes perspectives, le changement s'envisage surtout sur le long terme ; le but étant d'en apprécier les résultats et de procéder à des comparaisons de l'avant et de l'après. Nous pensons toutefois que le fait d'appréhender le changement dans une temporalité moyenne permet de substituer à la réflexion sur les effets celle qui porte sur les causes, les acteurs impliqués et les processus mêmes du changement (Demailly *et al.*, 2019). C'est l'option que nous adoptons ici. Il sera donc plutôt question de raisonner sur ce qui rend le changement plausible et possible, autrement dit, les processus qui créent les conditions du changement institutionnel.

II. Les politiques publiques d'éducation comme tentatives de changement institutionnel

A. Un contexte particulier : Nouvelle gestion publique et gouvernement par les nombres

L'action publique prend un sens singulier dans le contexte et l'environnement dans lesquels elle se produit. Or, la forme que revêt aujourd'hui la régulation des systèmes éducatifs de nombreux pays est largement déterminée par une révolution internationale des modes de gouvernance, la Révolution managériale, qui a remis en question les modes de gestion des secteurs publics aux États-Unis d'abord (dans les années 1970) et en Europe ensuite (dans le courant des années 1980). Les réformes opérées dans le cadre de ce mouvement reposent sur une forte contestation de la capacité de l'État à gérer efficacement les politiques publiques et sur la critique du modèle bureaucratique jusqu'alors en vigueur et de son fonctionnement jugé trop vertical et trop lourd d'un point de vue administratif. La Révolution managériale donne naissance à un nouveau mode de penser et de réguler la société : la Nouvelle gestion publique (NGP ou *New Public Management*) dont les pierres angulaires sont la recherche d'efficacité et la culture d'évaluation. Ces deux logiques se développent dans un contexte d'urgence puisque la crise économique des années 1980 porte préjudice au fonctionnement et à la croissance économique de nombreux pays. La mondialisation instaure, par ailleurs, une dynamique compétitive entre les pays et les pousse à évaluer leurs compétences et à se comparer les uns aux autres afin de chercher, parmi les modèles de gouvernement les plus efficaces, des « bonnes pratiques » à emprunter (Derouet, 2006). On retrouve ici la notion de mimétisme institutionnel, caractérisant la façon donc les pratiques sont diffusées au-delà des environnements dans lesquels elles ont initialement été élaborées. Dans plusieurs pays, la solution adoptée en vue d'améliorer l'efficacité des politiques publiques consiste à décentraliser leur gestion ou, autrement dit, à accorder une attention plus localisée à leur fonctionnement (de Visscher et Varone, 2004). La décentralisation repose surtout sur une redéfinition du rôle de l'État dans l'action publique.

Dans le secteur de l'éducation, alors que les acteurs locaux se voient accorder davantage d'autonomie dans la gestion de l'offre scolaire, le gouvernement central, qui en était auparavant prestataire quasi unique, voit son rôle s'amenuiser sans pour autant disparaître : il endosse alors la fonction de régulation de cette même offre. Cette redéfinition des rôles repose sur l'idée d'une meilleure appréhension des besoins par les acteurs locaux – les établissements, les équipes de direction, les enseignants – et, partant, d'une meilleure allocation des ressources. La responsabilisation de ces derniers s'exprime donc non seulement par une plus grande autonomie en termes de pratiques et d'outils pédagogiques mais également en termes de gestion financière des moyens alloués aux prestations éducatives.

Afin d'exercer son rôle de régulateur, l'État développe de nouveaux instruments d'action, élaborés dans le but d'assurer, à distance, l'efficacité des prestations éducatives locales. Dans cette perspective, l'autorité centrale définit des objectifs à atteindre sous la forme de référentiels applicables à l'ensemble des acteurs locaux d'un pays, qui lui deviennent, conséquemment, redevables (*accountable*). Cette nouvelle dynamique de l'action publique éducative, aux mains des établissements locaux et sous le contrôle de l'État, s'apparente à une logique gestionnaire issue du secteur privé caractérisée par la responsabilisation des acteurs locaux et le développement de

rappports contractuels entre ces derniers et l'autorité centrale (Maroy, 2008). Dans ce sens, les établissements sont appelés à engager les efforts nécessaires à l'atteinte des objectifs négociés avec l'État, qui devient dès lors « État évaluateur » (Neave, 1988 ; Broadfoot, 2000). En dépit de la vérification du respect du contrat passé et de l'atteinte des objectifs fixés, l'évaluation des performances des établissements a pour but d'adapter les stratégies à mettre en œuvre pour améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs. Le développement, en parallèle, de systèmes d'évaluation externe exacerbe l'injonction d'efficacité et participe à l'expansion de ces nouveaux modes de penser et de faire l'action publique, que l'on appelle communément la gouvernance ou le pilotage « par les résultats ». Cette logique repose sur l'objectivation de l'efficacité et de l'efficience des systèmes éducatifs, appréhendées par le biais de données majoritairement chiffrées (les taux de réussite et d'échec, le rapport entre ces derniers et les moyens alloués, etc.), et vise à piloter les systèmes et orienter les politiques et les pratiques éducatives en vue de les améliorer. En somme, la redéfinition de l'action publique repose sur l'idée que les décisions politiques sont plus rationnelles si elles sont fondées sur des résultats de recherche, ceux-ci étant appréhendés comme des preuves objectives et tangibles de ce qu'il se passe dans la réalité. La science est donc une source de légitimation qui gagne en puissance.

B. Rationalité du changement promu et acceptation par les acteurs de terrain

La régulation par les résultats répond à une exigence de rationalité : auparavant fondées sur des croyances, les décisions politiques relatives au fonctionnement de l'éducation doivent, dans la logique de la Nouvelle gestion publique, s'appuyer sur des preuves (*evidence*) de ce qui fonctionne (*what works*). Si l'usage des connaissances scientifiques dans la régulation des politiques et des pratiques éducatives était déjà courant dans les années 1960, l'apparition, dans les années 2000, du label « *evidence-based policy* » marque son extension à l'échelle internationale. Avant cela, les premières incursions de la recherche dans la réflexion sur la gestion des systèmes éducatifs avaient été observées aux États-Unis et particulièrement avec le projet « *Equality of Educational Opportunity Survey, and Inequality* » de Coleman *et al.* (1966). Ses analyses, construites sur une méthodologie plutôt quantitative, montraient particulièrement que les apprentissages des élèves sont faiblement influencés par les ressources d'une école, d'un établissement ou d'une classe. Elles justifiaient, dès lors, le non-changement. En dépit d'orienter les politiques éducatives, la recherche servait également à éclairer les pratiques pédagogiques et à améliorer leur efficacité. C'était notamment l'ambition d'une forme de recherche sur les pratiques d'enseignement appelée *Scholarship of Teaching and Learning* (abrégé SoTL). Bien que la logique d'ingénierie éducative de ce type de recherche fût renversée par la montée du modèle des Lumières (*enlightenment model*), caractérisé par l'ascension de schèmes d'analyse plus qualitatifs et dont la fonction première était la remise en question et la compréhension approfondie des politiques et des pratiques éducatives, la conception fonctionnelle de la recherche en sciences sociales a subsisté.

Avec la montée des politiques « *evidence based* » dans les années 2000, les données chiffrées sont érigées comme un outil central pour réguler les pratiques et les politiques éducatives, puisqu'elles permettent de repérer, à travers des pourcentages, classements et autres statistiques, les systèmes éducatifs les plus performants. Le succès du recours aux preuves dans la régulation des systèmes éducatifs découle sans doute de l'« effet de sciences » : les résultats de la recherche en sciences sociales, qui évalue et analyse l'action publique, sont appréhendés comme un « langage de vérité » (Trépos, 1996). Dans cette perspective, la recherche endosse un rôle clairement prescriptif ; elle vise

à identifier ce qui peut être modifié et amélioré dans le fonctionnement de l'école, dans l'organisation et la structure des établissements et des classes, dans les modalités d'enseignement des enseignants, etc. Elle devient, *in fine*, un outil de pilotage de l'école.

Mais les travaux réalisés sur cette « politisation des connaissances » montrent que la logique positiviste et fonctionnaliste de ce type de politiques éducatives engendre fréquemment de la résistance au moment de leur implémentation sur le terrain et, par là même, des effets inattendus (Draelants et Revaz, à paraître). L'hypothèse que nous développons dans ce rapport est double. D'une part, les difficultés de mise en œuvre de ces réformes proviennent de l'une de leurs caractéristiques mêmes : leur réussite repose sur la réception de la réforme par les acteurs locaux. Dans ce sens, l'effet d'une politique éducative n'est jamais mécanique et le changement ne peut être directement tangible au moment de la mise en œuvre du changement. Il dépend, en revanche, de l'acceptation par les professionnels des injonctions liées aux nouveaux comportements qui sont attendus d'eux. En d'autres termes, sans la contribution et la participation des acteurs professionnels, une réforme scolaire a peu de chance d'être efficace et de produire les effets attendus. D'autre part, le changement est difficile parce qu'il repose sur une réalité institutionnalisée qui, par définition, résiste. Une réforme doit donc parvenir à modifier les modes de faire et de penser des acteurs et changer, en parallèle, les « règles du jeu », qui se sont imposées comme des évidences naturelles.

C. Effets inattendus et échecs récurrents des tentatives de changement institutionnel

La résistance aux injonctions et les stratégies de contournement sont fréquentes dans les réformes des systèmes éducatifs. Bidwell expliquait déjà, dans les années 1960, que l'une des principales raisons qui explique de telles réactions découle sans conteste de la coexistence de deux logiques caractéristiques des organisations scolaires : la logique bureaucratique et la logique professionnelle. Si la première relève de la division bureaucratique et hiérarchique du travail entre les acteurs d'une organisation scolaire, la seconde renvoie à l'autonomie dont disposent les professionnels de l'enseignement dans les contenus à enseigner et dans les méthodes à mobiliser pour le faire. Selon Bidwell (1965), les deux logiques sont indispensables. Quelques années plus tard, Bonami et Garant (1996) ajoutaient qu'elles sont complémentaires, bien que contradictoires. En effet, si l'une cadre, l'autre donne de la liberté. Former, éduquer la population et activer le développement de compétences communes chez un grand nombre d'individus exigent nécessairement que l'organisation scolaire soit structurée par un ordre bureaucratique. Pourtant, en parallèle, la diversité des profils de ces individus, élèves, requiert de la part des enseignants qu'ils ajustent leurs pratiques au quotidien et à plusieurs reprises et réclame, en cela, de l'organisation scolaire qu'elle leur accorde un certain pouvoir individuel (Dupriez, 2015). Or, on peut facilement concevoir que cette autonomie soit peu compatible avec des directives prescriptives qui négligent les spécificités des contextes et des situations dans lesquelles elles sont censées être appliquées – spécificités qui exigent précisément que les professionnels soient autonomes. Dans leur travail quotidien, les enseignants tiennent nécessairement compte des singularités de leur établissement, de leurs classes et de leurs élèves ; leur jugement moral et normatif est central dans toutes leurs activités (Biesta, 2007 ; 2010). Ainsi, dès lors que les injonctions s'appuient sur une idée abstraite et générale de l'école, il est facile d'imaginer les raisons pour lesquelles les enseignants les contournent afin de les adapter à l'environnement dans lequel ils travaillent. La coexistence des logiques bureaucratique et professionnelle justifie les fréquentes réactions de résistance au changement au sein des organisations scolaires : si la logique

bureaucratique offre des conditions optimales pour opérer le changement de façon cadrée et fidèle aux injonctions, l'autonomie des professionnels donne la possibilité de s'en distancier. Les travaux de recherche qui exposent l'inefficacité de la logique bureaucratique, verticale et hiérarchique de la mise en œuvre et les faibles changements auxquels les réformes qui s'en rapprochent aboutissent sont de plus en plus nombreux. La recherche menée par Enthoven *et al.* (2015) en fait partie. Les chercheurs constatent que les réformes caractérisées par une logique professionnelle, davantage centrée sur l'interprétation des directives par les enseignants, parviennent plus facilement à mettre en œuvre le changement. À partir du cas d'une réforme dans l'enseignement fondamental en Belgique francophone, ils postulent que cette logique, caractérisée par la valorisation de l'expertise professionnelle, est plus en adéquation avec les particularités de la réalité organisationnelle de l'école, et particulièrement avec l'une de ses composantes centrales : l'autonomie des professionnels.

Sur ce point, la recherche a montré que les réformes pédagogiques mises en œuvre par le biais de processus d'organisation collectifs, accordant une importance majeure à l'autonomie et à la réflexion professionnelle, sont généralement moins confrontées à la résistance des acteurs de terrain, du fait que ceux-ci font partie intégrante de l'élaboration de la réforme (Rowan et Miller, 2007 ; Enthoven *et al.*, 2015). Dans cette perspective, les acteurs de terrains sont coproducteurs des politiques éducatives ; ils participent ainsi au changement institutionnel de façon à ce que la nouvelle forme de l'institution réponde aux exigences et aux spécificités de l'exercice de leur métier. L'interdépendance entre la participation des professionnels à une réforme et leur acceptation du changement s'exprime en deux temps : d'abord, s'ils participent à la définition du changement, ils seront plus enclins à l'accepter et à le qualifier de légitime ; ensuite, s'ils l'acceptent, ils seront davantage impliqués dans son institutionnalisation. Dans les deux sens, le développement de conditions de légitimation d'une réforme est indispensable à l'institutionnalisation du changement.

Pour finir, notons que bien que la légitimation d'un changement dans l'organisation scolaire repose largement sur la dimension politique d'une réforme, le changement institutionnel tire sa légitimité aussi de la façon dont elle s'aligne avec ce qui est socialement accepté (DiMaggio et Powell, 1983). Dans ce sens, la légitimation d'une réforme dépasse souvent l'injonction politique d'efficacité, elle s'opère également et surtout en vue de répondre aux attentes et aux pressions normatives qui lui sont adressées. Et c'est dans cette dualité entre efficacité et légitimité que les auteurs néo-institutionnalistes expliquent les phénomènes de découplage (Coburn, 2004) souvent constatés lors de la mise en œuvre des réformes. Pour eux, « les structures et les objectifs formels n'ont pas pour visée d'organiser le travail enseignant. Ils servent surtout à exposer la conformité des organisations éducatives aux schèmes cognitifs dominants dans leur environnement » (Dupriez, 2015, p. 56). Si les néo-institutionnalistes mettent surtout en évidence la nécessité de prouver la légitimité légale, morale et cognitive d'une réforme (le respect des lois et l'adéquation avec les prescriptions normatives dominantes), nous pensons que la réalité organisationnelle de l'école exige surtout de mettre la focale sur la légitimité pragmatique des changements qu'elle promeut. Car si les professionnels de l'enseignement disposent d'une large autonomie leur permettant d'ajuster leurs choix aux singularités des élèves et des contextes dans lesquels ils exercent leur métier, ils ont nécessairement besoin d'appréhender la légitimité fonctionnelle d'un changement et d'avoir l'assurance d'en tirer des bénéfices. C'est dans ce sens que nous souhaitons montrer, dans le prolongement de précédents travaux (Draelants, 2009), que les difficultés récurrentes de mise en œuvre de politiques éducatives trouvent leur source dans un manque de légitimité pragmatique.

Notre insistance dans ce rapport sur la légitimité pragmatique ne doit pas conduire à sous-estimer l'importance des enjeux liés aux autres formes de légitimité, en particulier la légitimité cognitive, sur laquelle nous reviendrons en détail plus loin dans ce rapport. Nous verrons alors combien la question de la légitimité pragmatique est en pratique difficilement dissociable de celle de la légitimité cognitive.

L'accent mis dans les premières sections de ce rapport sur la question de la légitimité pragmatique tient avant tout à la problématique au cœur de cette conférence de comparaison internationale, celle de la mise en œuvre des réformes éducatives. À cet égard, toutes les actions publiques ne sont pas égales. La mise en œuvre pose d'autant plus « problème » lorsque les autorités publiques recourent à des réformes « médiate », c'est-à-dire des réformes dont l'efficacité est indirecte parce qu'elle dépend de la manière dont un ou plusieurs types d'acteurs, individuels et/ou collectifs, vont interpréter et appliquer les nouvelles injonctions, décisions, mesures ou règles édictées.

Les réformes médiate sont à distinguer des « réformes immédiates »⁷ qui, par la nature des changements qu'elles introduisent, peuvent être qualifiées de directement efficaces. Cela ne signifie pas que ces dernières ne sont pas confrontées à des problèmes de légitimité, simplement la légitimité pragmatique sera logiquement moins décisive dans ce genre de situation. Par exemple, dans un ouvrage consacré à l'analyse de la politique de gestion axée sur les résultats (GAR) au Québec, Christian Maroy (2021) montre qu'aux yeux des enseignants, cette politique se caractérise moins par un manque de légitimité pragmatique qu'un déficit de légitimité cognitive et morale. Ainsi, même si certains enseignants considèrent que les outils proposés par la GAR peuvent leur être utiles professionnellement pour améliorer leurs pratiques, ils jugent en même temps profondément réducteur cette obsession du recours à la quantification, invoquant le côté « inhumain » des chiffres auxquels ils opposent la complexité et la singularité des situations vécues en classe avec leurs élèves.

Bien sûr, on peut se demander, comme le fait Maroy dans le chapitre 7 de son livre, si la GAR est une politique acceptable pour les enseignants et interroger le sens que cette politique revêt pour eux. Cependant, même si cette politique entend indirectement transformer les pratiques enseignantes et améliorer la réussite des élèves, elle est aussi et d'abord un outil de pilotage, de gouvernance du système éducatif qui informe et renforce *de facto* le pouvoir du ministère de l'Éducation sur les commissions et les établissements scolaires. De ce point de vue, que les enseignants adhèrent et jugent légitime la réforme fait peu de différence. Cet effet-là de la GAR est largement indépendant de la signification que les enseignants lui attribuent. Il en va tout autrement des réformes qui, pour atteindre leur objectif, exigent des enseignants qu'ils appliquent fidèlement les changements introduits. Ce sont plutôt des réformes de ce type, des réformes non seulement médiate mais également « procédurales » (c'est-à-dire qui impliquent une obligation de moyens, par opposition aux réformes qui régulent les résultats) que nous examinons dans ce rapport⁸. Les processus de

⁷ La distinction entre ces deux types de réformes est avant tout analytique. En pratique, une réforme peut être considérée comme immédiate sous certains aspects et médiate sous d'autres aspects. C'est notamment le cas de l'exemple pris ici qui concerne la gestion axée sur les résultats. En outre, il est évidemment intéressant d'envisager, lors d'une analyse, les relations dynamiques qui existent entre ces types de réformes et/ou deux aspects d'une même réforme.

⁸ Les réformes pédagogiques sont typiquement des réformes procédurales, c'est le cas des réformes américaines inscrites dans la logique des *Comprehensive Schools* évoquées dans l'encadré 4 et qui impliquent l'application d'une méthode spécifique d'apprentissage de la lecture. Même si, stricto sensu, la politique de lutte contre le redoublement est une réforme organisationnelle ou de la gestion des parcours d'élèves, elle peut également être considérée comme une réforme pédagogique. En effet, la suppression du redoublement revient à augmenter l'hétérogénéité des classes et à faire peser celle-ci sur les enseignants pour les forcer à modifier leur pédagogie dans le sens d'une plus grande différenciation.

construction de sens sont alors véritablement déterminants. Le devenir de la réforme dépend d'autant plus de sa traduction dans les contextes éducatifs locaux, du sens que les acteurs lui accordent et de la manière dont ils se l'approprient.

Ajoutons que les politiques de reddition de comptes, à l'instar de la GAR étudiée par Maroy (2021), peuvent être considérées comme une tentative de résoudre le problème de la légitimité pragmatique dans la mesure où ces politiques, tout en fixant un cadre et des objectifs quantifiés à atteindre par les organisations et équipes éducatives, laissent aux acteurs le choix des moyens à employer pour atteindre les buts fixés centralement. Par définition, dans ce contexte où l'autonomie locale est préservée et valorisée, la question de la plus ou moins grande fidélité de la mise en œuvre ne se pose donc pas.

III. La légitimation comme condition de l'institutionnalisation du changement

Dans la perspective néo-institutionnaliste, un nouveau fonctionnement dans l'organisation scolaire est considéré comme institutionnalisé dès lors qu'il est cognitivement accepté et qu'il devient, dans sa forme abstraite, une évidence naturelle, un allant de soi. Dans ce sens, les néo-institutionnalistes raisonnent surtout sur le résultat du processus d'institutionnalisation – le processus par lequel un changement de fonctionnement est institutionnalisé. Dans une perspective d'analyse de l'action publique et pour rendre compte des conditions de réussite du changement institutionnel, il nous semble important d'examiner non pas (ou non seulement) le *résultat* du processus d'institutionnalisation mais le *processus* en lui-même. Or, dans l'analyse néo-institutionnaliste de l'action publique, les changements matériels sont moins questionnés que les changements immatériels, cognitifs. Pourtant en définitive, ce sont bien les pratiques que les réformes ambitionnent de réguler et pas juste les représentations ou croyances des individus et des groupes. De notre point de vue, de nombreuses réformes scolaires échouent en raison d'efforts disproportionnés dans les processus d'institutionnalisation, au profit des dimensions immatérielles du changement promu et au détriment de ses dimensions matérielles.

Cela se traduit notamment par l'injonction au changement des représentations enseignantes. Les théories du changement qui guident l'action publique font en effet parfois l'hypothèse que travailler les représentations permettrait de modifier les pratiques des acteurs. Une stratégie de changement souvent insuffisante car la pratique au moins autant que la croyance est déterminante pour comprendre le rapport des enseignants aux réformes (Draelants, 2009). Les pratiques sont matérielles et exigent d'être étudiées dans le détail et non de façon abstraite. Dès lors, afin d'en tenir compte, nous souhaitons analyser les conditions d'institutionnalisation d'un changement dans sa dimension pragmatique en intégrant l'apport de la sociologie éponyme aussi connue sous le nom de sociologie des épreuves. Comme le soulignent de Fornel et Lemieux (2007), la sociologie pragmatique n'évacue pas la question des représentations, loin de là, mais elle en propose une approche « non mentaliste » qui permet de replacer « au cœur du projet des sciences sociales l'étude de la praxis » et « de privilégier l'étude des croyances ou des institutions *en action* » (p. 14).

La double perspective adoptée suggère de mener une analyse des épreuves engendrées par le travail de légitimation qui constitue le cœur du processus de changement institutionnel. À la suite de précédents travaux (Draelants, 2006 ; 2009), nous estimons en effet que le fait d'institutionnaliser de nouveaux fonctionnements dans l'organisation scolaire revient à les rendre *légitimes* (à les légitimer) aux yeux des acteurs.

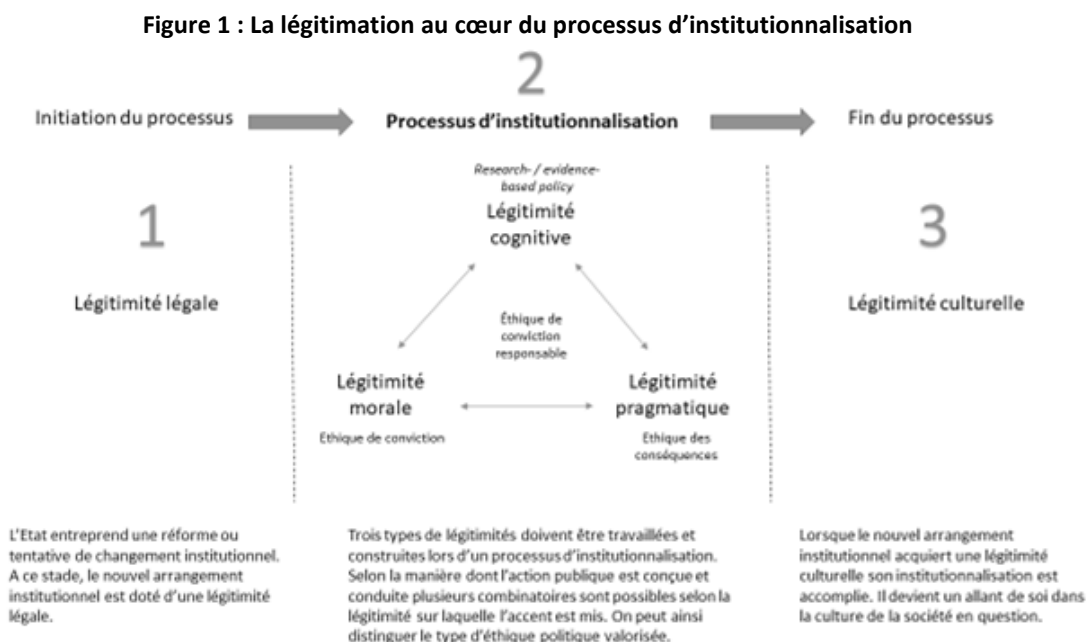
A. La légitimité pragmatique, ou légitimité « de terrain »

La légitimation d'une réforme est indispensable pour une institutionnalisation complète du changement (Draelants, 2006). Plusieurs types de légitimité doivent être atteints pour institutionnaliser définitivement un nouveau fonctionnement : la légitimité légale, morale, pragmatique, cognitive et culturelle.

L'analyse de la légitimité a intégré la discipline de la sociologie à travers Max Weber au début du 20^e siècle. L'économiste et sociologue a particulièrement montré que la forme de légitimité la plus courante est la croyance rationnelle en la légalité de règles abstraites. Dire d'une réforme qu'elle est

légitime légalement revient à dire qu'elle a force de loi. Mais la validation juridique ne suffit pas à l'institutionnalisation d'une politique et à son acceptation par la collectivité. En empruntant à Suchman (1995) et Greenwood *et al.* (2002), on peut affirmer que l'acceptation d'un changement et sa reconnaissance comme allant de soi repose aussi sur sa légitimité morale, pragmatique et cognitive. Selon les auteurs, la légitimité morale renvoie à une adéquation entre les nouvelles idées portées par le changement et les schémas normatifs partagés et dominants. Il s'agit, en d'autres termes, d'une évaluation positive de ces nouvelles idées et d'une incitation à s'en rapprocher. La légitimité pragmatique fait référence à une démonstration de la supériorité opérationnelle des nouveaux modes de fonctionnement. Autrement dit, ces derniers doivent témoigner de leur efficacité et des bénéfices qu'ils permettent de tirer. Enfin, la légitimité cognitive se manifeste par l'ancrage des nouveaux modes de fonctionnement dans la culture et par le fait qu'ils ont acquis le statut d'évidence. Bien que cette dernière définition soit pertinente pour qualifier le résultat du processus de légitimation d'un changement institutionnel (son ancrage dans les routines), nous préférons ici parler de légitimité culturelle, puisqu'elle renvoie à une acceptation du changement dans la culture. De notre point de vue, la légitimité cognitive fait plutôt écho à une adéquation entre les idées promues par le changement et les connaissances (notamment issues de la recherche). Cette nuance est une manière de bien distinguer le *processus* de légitimation – qui retient particulièrement notre intérêt – de ses *résultats*, elle permet aussi de réserver le terme de légitimité cognitive pour penser spécifiquement le rôle que jouent les connaissances dans le processus de légitimation. Un rôle d'autant plus important que la science est une source de légitimation qui gagne en puissance ou en tout cas qui est de plus en plus explicitement invoquée par les politiques éducatives, nous l'avons évoqué à la section précédente et nous y reviendrons.

La figure 1 représente de manière schématique les cinq types de légitimité en les positionnant le long d'un continuum qui représente un processus de création⁹ institutionnelle.



⁹ Pour faciliter les choses, nous considérons ici une création plutôt qu'un changement institutionnel. Un processus de changement institutionnel nécessiterait de représenter parallèlement un processus de désinstitutionnalisation ou de destruction institutionnelle.

D'après les travaux néo-institutionnalistes, c'est à travers le pouvoir politique que les normes, les valeurs et les modes d'organisation des rapports sociaux sont régulés et mis en forme. Dans ce sens, la « capacité d'institutionnaliser » – c'est-à-dire d'introduire de nouvelles règles ou de modifier celles qui existent – appartient au pouvoir politique qui, « [établit] notamment à travers le droit, un ensemble de principes, d'orientations, de définitions, de règles, de statuts, d'organes et de modes d'organisation qui encadrent les pratiques et les rapports sociaux, découpant ainsi différentes sphères plus ou moins autonomes, dont le pouvoir est chargé d'assurer l'intégration et la régulation d'ensemble » (Bonny, 2012, p. 12).

C'est surtout suite à l'établissement de la légitimité légale que le processus de légitimation est considéré ici. Nous avons donc placé dans la figure 1 la légitimité légale au départ du processus cependant nous sommes conscients que lorsqu'une réforme est décidée, le processus de légitimation est généralement enclenché depuis longtemps. Le vote a été précédé et préparé par de nombreux travaux et analyses, des rapports, des débats parlementaires, des discussions dans les médias, voire des controverses publiques. L'acte législatif est donc lui-même l'aboutissement de tout un processus au cours duquel la légitimité morale et la légitimité cognitive jouent un rôle essentiel. Mais au moment de la mise en œuvre, beaucoup reste à faire. Changer les termes de l'évidence est en effet une entreprise laborieuse puisqu'elle s'affronte non seulement à des modes de conduite et de pensée qui ne sont plus questionnés mais aussi à des règles du jeu qui sont prises pour acquises (*taken-for-granted*).

Les nouvelles idées, règles et pratiques promues par le nouvel arrangement institutionnel demandent à être légitimées sur le terrain en particulier lorsqu'il s'agit de transformer la pédagogie ou les interactions scolaires. La recherche a montré que « le fait que la réforme ait force de loi ne suffit pas pour convaincre les enseignants de son bien-fondé, il y a tout un processus de conversion et d'adhésion à la réforme qui est nécessaire » (Draelants, 2006, p. 86). Trois types de légitimités doivent être travaillées et construites lors d'un processus d'institutionnalisation. Les légitimités morale et cognitive, qui permettent respectivement de fonder le changement en justice ou en valeur d'une part, en connaissance ou en vérité scientifique (provisoire) d'autre part, interviennent à nouveau. Mais lors de la mise en œuvre, la question de la légitimité pragmatique ou fonctionnelle, qui concerne la praticabilité ou les conséquences pratiques du changement, se pose avec une acuité toute particulière¹⁰. La question de la légitimité pragmatique n'est pas forcément absente des réflexions en amont, lors de la conception de l'action publique. Pour favoriser la plausibilité du changement institutionnel, nous pensons d'ailleurs qu'elle devrait être centrale dès l'étape de théorisation de l'action publique. D'où l'importance de rompre avec une conception linéaire de l'action publique qui invite à ne s'en préoccuper que dans un second temps, lors de la mise en œuvre de la réforme.

Enfin, le processus d'institutionnalisation arrive à son terme lorsque le nouvel arrangement institutionnel acquiert une légitimité culturelle. Lorsque l'institutionnalisation est accomplie, la légitimité pleine et entière est atteinte. L'arrangement institué n'est théoriquement plus remis en question, il devient un allant de soi dans la culture de la société en question. Sa genèse tend à être oubliée ; il n'apparaît plus comme le fruit d'une évolution et d'une construction sociale mais comme la façon naturelle de procéder.

¹⁰ En particulier, dans le cas des réformes médiates et procédurales, comme expliqué précédemment.

B. Comprendre les difficultés du changement institutionnel

Le propre d'une institution étant la résistance au changement, lorsqu'une réforme vise un changement institutionnel, elle se confronte nécessairement à l'inertie institutionnelle. Nous l'avons déjà évoqué plus haut, l'inertie institutionnelle a plusieurs causes. Nous allons à présent revenir sur les sources d'inertie et montrer qu'elles tiennent à des mécanismes macro mais aussi micro-institutionnels. Ceci nous sera utile pour penser les conditions de plausibilité du changement institutionnel.

Comme les approches institutionnelles le soulignent bien, l'inertie tient d'abord à l'autonomie des institutions qui vient tout simplement de l'oubli de la construction sociale de la réalité. En effet, si les institutions sont des fabrications humaines, à l'échelle de nos vies quotidiennes, le monde dans lequel nous vivons et les institutions qui le composent se présentent à nous sous le mode de l'évidence. Nous ne remettons pas spontanément en question le monde déjà construit dont la genèse et l'histoire longue nous échappent. À mesure que l'on s'éloigne de la phase initiale de construction d'une institution, les nouvelles générations ont tendance à percevoir cette institution comme quelque chose qui a toujours été là et qui le sera toujours. C'est là une première et formidable source d'inertie institutionnelle.

Mais celle-ci n'est pas seulement liée à des mécanismes automatiques de contrôle social et donc autoreproductibles. L'inertie institutionnelle est aussi activement entretenue. Elle requiert un entretien permanent en particulier quand un processus de désinstitutionnalisation est enclenché. À partir du moment où l'État initie une réforme, souvent sous la pression d'autres acteurs de changement institutionnel qui travaillent à dénaturer nos évidences en proposant d'autres règles et manières de vivre ou en dessinant d'autres mondes possibles, le caractère naturel des institutions existantes est mis à mal. Leur allant de soi ne tient plus mais l'inertie institutionnelle ne disparaît pas du jour au lendemain. Car pour désinstitutionnaliser une règle ou une pratique établie, il ne suffit pas de la supprimer et éventuellement de la remplacer par d'autres, il s'agit de convaincre les acteurs sociaux du bien-fondé de cette suppression et/ou de ce remplacement. Un deuxième mécanisme qui explique l'inertie des institutions vient donc simplement de la décision qu'ont les acteurs de s'y conformer. Ce point soulève la question de la légitimité perçue du changement institutionnel.

Les acteurs peuvent contester une réforme pour des raisons idéologiques. En éducation, les débats qui opposent le camp des « pédagogues » à celui des « républicains » en offrent de nombreuses illustrations, par exemple en ce qui concerne la définition des contenus et objectifs des programmes scolaires (quel rôle culturel devrait jouer l'école ? faut-il privilégier le développement de compétences ou la transmission de connaissances ?). C'est alors la légitimité morale qui est mise en cause. Et éventuellement la légitimité cognitive lorsque l'expertise pédagogique est attaquée et que sa pertinence ou sa scientificité est contestée.

Les débats qui portent sur les finalités de l'école sont fondamentaux et les désaccords qui en résultent expliquent en partie les résistances au changement observées sur le terrain. Cependant, on pense trop volontiers que l'inertie institutionnelle trouve sa source dans les divergences d'idées et d'intérêts entre les porteurs du changement et ceux censés le mettre en œuvre. Cette vision est réductrice. L'accent mis ici sur le rôle spécifique des institutions vise à le souligner. Les acteurs qui résistent au changement ne résistent pas seulement par opposition idéologique.

De ce qui précède, nous pouvons tirer la conséquence que rappeler le caractère socialement construit des institutions est certes nécessaire pour produire du changement institutionnel, pour initier le processus, mais très insuffisant pour le faire aboutir. La question à se poser est donc la suivante : quelles sont les raisons qui poussent les acteurs (qui *a priori* ne s'opposent pas frontalement à la réforme) à se conformer à des institutions en voie de désinstitutionnalisation et à contribuer ainsi à la reproduction plutôt qu'au changement institutionnel ? Y répondre revient à comprendre les raisons qui permettent aux institutions de conserver leur légitimité et de se maintenir parfois envers et contre toute tentative de réforme institutionnelle. Identifier les causes profondes de l'inertie institutionnelle, ce que d'autres appellent les fondations microsociologiques des institutions (Powell et Colyvas, 2008), est pensé ici comme un préalable qui nous permettra d'avancer en conclusion de ce rapport quelques recommandations pour favoriser la plausibilité du changement institutionnel en éducation.

Une troisième cause de l'inertie institutionnelle tient à ce que nous pourrions appeler la solidarité qui existe entre institutions. Ces dernières s'associent en effet entre elles comme les maillons d'une chaîne. Autrement dit, elles composent une structure ou font système. La force d'une institution vient donc pour partie des autres institutions auxquelles elle se trouve liée. Si certains acteurs scolaires résistent et restent attachés à certaines institutions alors même qu'elles sont critiquées, c'est précisément en raison du poids des autres institutions qui exercent en pratique une contrainte forte sur leurs représentations et attitudes. Ce qui fonde la légitimité pragmatique de l'existant contre la réforme et constitue objectivement un frein au changement.

En effet, contrairement à l'expert qui a tendance à raisonner en anticipant les effets systémiques du changement, les acteurs de terrain raisonnent à contexte constant sans envisager les effets potentiels d'un changement institutionnel. Prenons l'exemple de la suppression du redoublement : lorsque les enseignants sont privés du moyen de pression que constitue parfois le redoublement dans la relation pédagogique, ils constatent qu'il devient difficile de motiver les élèves récalcitrants au travail scolaire. Ils en concluent donc que la suppression du redoublement rend leur travail plus compliqué et s'y opposent. L'expert, fort de sa hauteur de vue, invite l'enseignant à ne pas s'arrêter à ce constat. Certes, il reconnaîtra que les élèves travaillent pour la note, mais l'objectif en privant les enseignants du redoublement est précisément de les inciter à développer la motivation intrinsèque des élèves. Il pourra aller jusqu'à admettre que d'autres transformations au sein du système scolaire seraient nécessaires pour favoriser l'éclosion d'un rapport désintéressé au savoir. Dans le système tel qu'on le connaît, le redoublement peut paraître une solution mais le système n'est pas immuable. L'expert objectera qu'il est possible de concevoir un système scolaire où la motivation intrinsèque remplacerait la motivation extrinsèque. Il n'a pas tort. Ce que la société a fait, elle peut le défaire. Mais comme nous tentons de l'expliquer ici, les choses sont infiniment plus complexes. L'instrumentalisme des élèves est encastré dans un réseau institutionnel si dense qu'y mettre fin nécessiterait un changement systémique de grande ampleur. L'inertie institutionnelle ne tient pas juste à l'oubli de la construction sociale des institutions.

L'apport de l'approche pragmatique consiste précisément à dépasser les limites d'une approche constructiviste trop simpliste, notamment en réintroduisant la pratique, en ne dissociant pas pratiques et représentations (Lemieux, 2012). Ce n'est pas sans raison que des représentations, même d'acteurs de bonne volonté, persistent fermement malgré les efforts déployés pour les convaincre de réviser leurs idées. Cela signifie que ces représentations passent quotidiennement le test de l'épreuve de la réalité, qu'elles sont fondées dans la matérialité pratique et dans l'expérience collective des acteurs

de terrain (Lemieux, 2012). La meilleure manière d'institutionnaliser une nouvelle pratique est donc de travailler sa légitimité pragmatique, de faire en sorte qu'elle soit validée par l'expérience et qu'elle ne pose pas de problèmes pratiques aux enseignants.

Encadré 1 : Étude de cas sur l'entrée des nouveaux enseignants dans le métier (Broccolichi *et al.*, 2018)

Dans une enquête longitudinale consacrée à l'entrée des nouveaux enseignants dans le métier et à la manière dont leurs préoccupations et priorités évoluent au cours de leurs premières années suite au contact avec le terrain, Broccolichi *et al.* (2018) montrent parfaitement que les représentations ne font pas tout. Les futurs enseignants sont sensibilisés en formation à la question des inégalités sociales devant la scolarité et à l'importance de remédier aux difficultés d'apprentissage pour réduire ces inégalités. Durant leurs études, la plupart des étudiants adhèrent donc à cet objectif et partagent les idéaux en matière de lutte contre l'échec promu par les politiques éducatives. Toutefois, au sortir de leurs études, une fois qu'ils exercent en école, leurs représentations évoluent. Ils en rabattent fortement sur leurs idéaux s'alignant au passage sur les opinions des collègues plus anciens. L'entrée dans le métier se caractérise en effet par de telles difficultés pour assurer les objectifs et tâches exigées des enseignants que le temps qui leur serait nécessaire pour élaborer des stratégies permettant de tenir compte de l'hétérogénéité des élèves et de gérer toutes leurs difficultés d'apprentissage fait défaut. Ces objectifs tendent donc à être sacrifiés au nom du réalisme professionnel : renoncer à pousser certains élèves est présenté comme une « nécessité pratique » pour mieux faire progresser les autres. Progressivement, les représentations de ces enseignants concernant l'éducabilité des élèves évoluent, les tentatives d'action sur certains élèves sont jugées inutiles, en raison d'« acquis trop décalés du reste de la classe », de « comportements jugés anormaux », etc.

Ce que Broccolichi *et al.* soulignent, c'est au fond que la résistance au changement naît de l'impuissance et de la situation de double contrainte dans laquelle le système place les enseignants. Enjoins à se mobiliser pour l'amélioration des apprentissages, ils ne sont pas mis dans des conditions qui permettent de mettre le prescrit institutionnel en pratique dans leurs classes et d'en constater l'efficacité sur leurs élèves. Cette étude montre ainsi à sa manière la nécessité de penser les conditions pratiques d'exercice du métier enseignant si l'on souhaite rendre le changement institutionnel plausible. Pour que les jeunes professeurs conservent leurs idéaux, les auteurs recommandent, outre un accompagnement et un soutien formatif, d'améliorer les conditions de travail, d'alléger la charge horaire lors de l'entrée dans le métier afin de rendre possible la mise en pratique de pédagogies ambitieuses mais chronophages.

Dans le cas de l'éducation, l'effet de solidarité ou de système entre institutions renvoie souvent au bout du compte à la « forme scolaire » (Vincent *et al.*, 1994) qui se traduit entre autres par le fait qu'à l'école, tout élève doit apprendre au même rythme et avec les mêmes méthodes alors que certains enfants ont besoin de plus de temps et/ou de pédagogies différentes. Ainsi, de nombreuses réformes ont été entreprises afin d'individualiser et de différencier davantage les apprentissages pour mieux tenir compte des besoins, des styles et des rythmes spécifiques d'apprentissage. Pourtant, sur le terrain, les enseignants éprouvent des difficultés importantes à mettre en pratique ces objectifs. Par exemple, bien que des cycles d'apprentissage aient été définis tout au long de la scolarité, dans les faits, l'enseignement reste organisé selon une logique de progression par groupe d'âge et par année plutôt que par groupe d'élèves ayant des compétences proches. La forme scolaire dont le principe n'a

pas fondamentalement été entamé par les politiques d'éducation continue d'imposer sa logique de fonctionnement aux enseignants.

Ce qui vient d'être dit pourrait donner l'impression que la capacité d'action des individus que nous avons introduite dans le raisonnement en insistant sur la décision des acteurs se trouve de nouveau évacuée. Il n'en est rien. Ce sont bien les acteurs, individuels mais aussi collectifs, qui reconduisent les institutions et participent ainsi à un permanent « travail d'institution » (Lawrence et Suddaby, 2006). Il ne s'agit pas de nier leur agentivité (entendue ici non seulement comme la capacité d'action mais également comme la capacité de choisir librement d'agir en fonction de leurs idées) mais de voir que dans la perspective théorique privilégiée, le choix est partiellement contraint, il s'exerce dans un contexte d'action précis et un ensemble de règles institutionnelles définies. Il est toujours possible de déroger aux modes de fonctionnement habituels et de s'engager dans le changement institutionnel. Certains acteurs de terrain ne s'en privent pas et il en résulte parfois des innovations qui peuvent se diffuser selon un processus ascendant (*bottom-up*) mais cela reste relativement exceptionnel. Si l'on peut regretter qu'il n'y ait pas davantage d'acteurs scolaires qui se coalisent pour changer les règles du jeu qui les contraignent au quotidien, il semble sociologiquement plus productif d'essayer de comprendre leurs logiques d'action et ce que leur comportement doit à la manière dont le changement institutionnel est conçu par les politiques éducatives. Ce faisant, plutôt que de rejeter la faute des difficultés de mise en œuvre des réformes aux acteurs de terrain, nous considérons que la responsabilité du changement institutionnel impulsé par les autorités politiques (*top-down*) incombe d'abord aux décideurs et aux experts qui les conseillent.

Rappelons ce constat trivial mis en évidence de manière récurrente par la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques : la politique ne peut déterminer ce qui compte localement (McLaughlin, 2005). Alors que les résultats d'une politique publique dépendent fondamentalement de la manière dont les destinataires de cette politique vont la recevoir, l'interpréter et la traduire, les préoccupations qui animent les promoteurs d'une politique publique ne sont pas nécessairement partagées par les acteurs en bout de chaîne. Les individus responsables de la « mise en œuvre » d'une politique ne fondent pas leur point de vue et n'agissent pas seulement en référence aux injonctions et prescriptions du Ministère mais aussi à partir de motivations professionnelles, organisationnelles et personnelles. Les politiques ne sont qu'un paramètre parmi d'autres, une contrainte parmi les nombreuses autres qui s'exercent sur les acteurs scolaires au quotidien et qui contribuent à orienter leur agir et leur cognition. C'est la raison pour laquelle le terme de traduction est plus approprié que celui d'implémentation ou de mise en œuvre car il insiste sur les transformations voire les déviations que les destinataires de l'action publique lui font subir en fonction de leurs propres logiques d'action (traduire c'est toujours un peu trahir).

Il s'ensuit qu'un effort d'analyse et de compréhension, au sens wébérien, des logiques de l'action locale s'avère un préalable absolument indispensable à toute réforme. Il devient alors possible d'anticiper un peu mieux la réception de la politique et d'éviter certaines difficultés qui peuvent se poser sur le terrain, en particulier celles qui concernent l'applicabilité des nouvelles règles ou pratiques (cf. légitimité pragmatique). Pour la même raison, nous considérons aussi qu'il importe de prendre au sérieux les critiques émises par les acteurs de terrain à l'encontre de la réforme, de préférence avant sa phase de mise en œuvre. La résistance au changement, en particulier lorsqu'elle remet en question la légitimité pragmatique de la réforme, doit être saisie comme une opportunité d'apprentissage politique. Elle signale, selon nous, un défaut dans la conception même de l'action publique. Défaut

assez courant puisque les causes profondes de l'inertie institutionnelle ne sont pas suffisamment prises en compte. Dès lors, il n'est pas étonnant de constater qu'en matière d'éducation, la politique reste avant tout animée par ce que Weber appelle une éthique de conviction plutôt qu'une éthique des conséquences, faute d'expertise sur le « savoir-comment » réformer (Bryk, 2017).

En d'autres termes, une quatrième source d'inertie institutionnelle provient de la manière même de réformer qui se caractérise par un manque d'attention aux conditions d'institutionnalisation et de légitimation d'une réforme. Dans la mesure où les réformes éducatives constituent objectivement des tentatives de changement institutionnel, les promoteurs de ces réformes ne peuvent se permettre d'être inattentifs et ignorants quant aux fondements de l'inertie institutionnelle. Insistons sur le fait que le problème dépasse, on le voit, la seule question de la mise en œuvre. Contrairement à ce que suggère une conception linéaire de l'action publique, il importe de ne pas dissocier conception et implémentation. Si de nombreuses réformes se heurtent à des difficultés de mise en œuvre, c'est donc pour des raisons de conception de l'action publique qui viennent de ce que les théories implicites du changement qui sous-tendent les réformes s'avèrent incomplètes, ce qui ne permet pas de construire les conditions de plausibilité d'un changement institutionnel. En ce sens, nous considérons que le problème de la légitimité pragmatique est indissociable de celui de la légitimité cognitive.

Encadré 2 : Étude de cas sur trois réformes de l'enseignement secondaire I en Suisse romande (Revaz, 2020)

Dans le cadre d'un projet de recherche¹¹ portant sur les politiques éducatives de l'enseignement secondaire I dans trois cantons en Suisse romande, nous avons mis en évidence la façon dont les conditions d'élaboration et de conception d'une réforme déterminent les modalités d'échec et de réussite de sa mise en œuvre (Revaz, 2020). Parmi les trois études de cas, l'analyse de la réforme du secondaire I dans le canton de Genève est particulièrement parlante en ce qu'elle montre que les processus cognitifs et institutionnels freinent le changement, sans toutefois parvenir à l'arrêter.

À Genève, la deuxième moitié du 20^e siècle est marquée par de régulières démarches¹² visant à modifier le fonctionnement de l'enseignement secondaire I (les trois dernières années de la scolarité obligatoire), structuré depuis les années 1960 en filières hiérarchiques dans lesquelles les élèves sont placés en fonction de leurs résultats en fin de primaire. Accusant ce modèle d'être inefficace, ces démarches ont surtout pour but d'apporter plus de mixité dans la composition des classes. Si elles sont nombreuses, elles échouent cependant à engager un changement profond du système ; les filières subissent de multiples modifications mais leur essence persiste. Forgeant d'importantes oppositions entre les partisans de modèles d'école fondamentalement différents, ces tentatives contribuent à la création d'un contexte de « guerre scolaire » qui affecte l'ensemble des acteurs impliqués dans le fonctionnement et le développement de la scolarité obligatoire genevoise. Le constat renouvelé de l'inefficacité du secondaire I dans les années 2000 exacerbe la remise en question du système de filières et ouvre la voie à de nouvelles possibilités. Les débats se polarisent rapidement entre deux solutions extrêmes : d'un côté, renforcer les filières et multiplier leur nombre ; de l'autre, les supprimer au profit de classes hétérogènes. En réponse à ce contexte controversé, les

¹¹ Projet soutenu par le Fonds national suisse (FNS) : « Comment organiser l'enseignement secondaire obligatoire ? Une étude des réformes scolaires et de leurs effets dans trois cantons romands » (projet 100019_156702/1).

¹² Les démarches en faveur d'un enseignement plus hétérogène au secondaire I à Genève datent de : 1971, 2001, 2006, 2019.

autorités incluent faiblement les professionnels au processus de conception de la réforme dans le but de ne pas attiser les débats idéologiques déjà vifs. Le recours aux savoirs d'expérience est donc faible, et c'est aussi le cas de la mobilisation des résultats de la recherche sur le sujet, malgré l'abondance des travaux qui portent sur les questions de filiarisation et d'hétérogénéité à l'école. Finalement, ces tensions qui divisent les sphères politiques, professionnelles et syndicales contraignent les autorités à adopter une solution qui s'assimile à un *statu quo*, un changement de surface : la structure précédant la réforme ne subit que de légères modifications et les défauts dont elle était accusée persistent.

Analyser le processus de conception de la réforme genevoise à la lumière des réflexions développées ici permet d'aboutir au constat d'une focalisation prépondérante sur la légitimité morale et cognitive des deux modèles structurels défendus. Les stratégies argumentatives mobilisées par les acteurs pour défendre les deux propositions se caractérisent par un recours dominant d'exposés idéologiques, tantôt sur la méritocratie (les meilleurs élèves méritent de recevoir un enseignement privilégié qui leur permette de rester les meilleurs), tantôt sur l'égalité des chances (les élèves qui présentent des difficultés doivent recevoir un enseignement qui leur permette de compenser leurs lacunes afin de pouvoir prétendre aux mêmes perspectives d'avenir que les autres). Si le renforcement des filières est légèrement plus argumenté en termes pratiques (sur les conditions d'enseignement pour les enseignants et les conditions d'apprentissages pour les élèves) que l'instauration de classes hétérogènes (l'injonction à la pédagogie différenciée, par exemple, émerge à plusieurs reprises, sans pour autant être explicitée et traduite en termes fonctionnels et transposables dans la réalité du métier d'enseignant), le « savoir-comment » réformer (*know how*) est très peu développé. Dans une telle configuration, opérer un réel changement institutionnel signifie nécessairement de privilégier l'une ou l'autre idéologie et, par conséquent, de ranimer la guerre scolaire. L'entre-deux apparaît donc comme la meilleure solution : préserver le *statu quo* tout en empruntant l'une ou l'autre idée à chacun des camps. Il permet d'afficher de bonnes intentions politiques et de se mettre en conformité avec des pressions normatives diverses. On voit ici que l'injonction d'efficacité (la plus-value fonctionnelle de la structure du secondaire I qui détermine la légitimité pragmatique du changement) est dépassée par la légitimation cognitive (l'adéquation avec deux référentiels dominants).

Si la recherche réalisée par Broccolichi montre que les représentations ne font pas tout, le cas genevois souligne qu'elles peuvent, dans certains contextes, agir de façon significative sur le changement. Celles qui sont ancrées – les théories méritocratiques qui ont donné leur forme initiale à l'enseignement secondaire I à Genève – bénéficient de la force de l'institution (car justement, elles sont institutionnalisées) ; elles sont devenues des évidences et contribuent « naturellement » à freiner le changement. À l'inverse, les idées émergentes – les principes d'égalité des chances et d'équité – sont, dans le contexte organisationnel genevois, faiblement ancrées institutionnellement. Elles sont, en revanche, portées par une tendance internationale en faveur d'une école plus équitable, moins ségréguée et dont la diffusion tire parti d'injonctions morales liées à la naissance du référentiel d'équité qui se développe depuis les années 1960. On peut faire l'hypothèse qu'il s'agit ici de se donner l'apparence de la légitimité en mobilisant la rhétorique de l'égalité et de l'hétérogénéité afin de se mettre en conformité avec les attentes, les normes internationales, tout en préservant le système existant. Bien que les dernières tentatives en faveur de l'hétérogénéité aient échoué, la dernière en

date, initiée en 2019, semble parvenir à faire un pas de plus dans cette direction, la mixité¹³ de la première année du secondaire I étant au cœur du projet de loi. Notre recherche conclut ainsi à la thèse d'un changement par imprégnation (Simoulin, 2000), témoignant du fait que, mis ensemble, plusieurs changements de surface peuvent finalement aboutir à un changement profond et que les nouvelles idées finissent par s'imposer – sans doute initialement par conformisme, par intérêt – malgré la résistance des institutions.

Les concepteurs de l'action publique devraient toujours être conscients de ce que nous avons pointé plus haut, en particulier le fait que les institutions sont solidaires entre elles et que les acteurs scolaires sont d'abord préoccupés par l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes qui leur imposent aussi un certain nombre de contraintes. Il y a donc de fortes chances que ces derniers ne tiennent pas suffisamment compte des injonctions au changement que les promoteurs de ce changement tentent d'exercer sur eux par le biais des réformes ou ne soient pas en mesure d'y répondre. Si cette double réalité n'est pas intégrée au moment même de la conception d'une réforme, les chances sont grandes pour que le changement espéré ne soit pas au rendez-vous. Les experts qui guident l'action publique ont parfois du mal à intégrer cette réalité en particulier lorsqu'ils sont convaincus de la légitimité morale et cognitive du changement proposé. La position surplombante qu'ils occupent par rapport au système éducatif et une tendance à raisonner moins sur base du système tel qu'il est qu'à partir de celui qu'ils voudraient voir advenir peut les pousser à jeter la pierre aux acteurs de terrain lorsqu'ils constatent les difficultés de mise en œuvre. Les experts recommandent alors typiquement d'intensifier les efforts d'information et de formation des équipes locales pour les convaincre de la légitimité morale et cognitive mais ce faisant, ils oublient le rôle crucial de la légitimité pragmatique.

Nous ne contestons pas la pertinence d'un travail sur les représentations des professionnels et des actions de formation et d'accompagnement du changement. Mais cette stratégie est incomplète, hémiplégique. Pour avancer efficacement dans la direction du changement, il faut se rendre compte que les représentations et les institutions sont comme deux membres indissociables et les utiliser de concert : travailler simultanément à l'évolution des représentations et à l'évolution des institutions et contextes institutionnels qui conditionnent le pouvoir d'agir des acteurs de terrain et *in fine* la réception des réformes.

C. La légitimité de marché, une source alternative de légitimité

Nous l'avons rappelé, les néo-institutionnalistes considèrent que l'environnement institutionnel exerce une pression sur les organisations d'un même champ qui les poussent à adopter certaines règles, normes et procédures de fonctionnement qui leur confèrent de la légitimité au sein du champ organisationnel. Les politiques éducatives, les réformes, les régulations qui émanent des autorités éducatives font incontestablement partie de cet environnement institutionnel et constituent donc une source potentielle de légitimité. En théorie, ayant force de loi, les demandes venant de l'État qui pèsent sur les établissements scolaires devraient prévaloir. En pratique, n'étant pas toujours strictes, ni contraignantes ou contrôlées, leur non-respect peut s'avérer sans conséquence. Et surtout, les règles, normes et procédures provenant des autorités ne sont pas les seules contraintes que

¹³ L'enseignement mixte signifie la suppression des filières en première année du secondaire I et l'instauration d'un système de classes de niveaux pour les disciplines principales (français I (communication) ; français II (grammaire, vocabulaire, conjugaison, orthographe) et mathématiques).

l'environnement institutionnel exerce sur les établissements scolaires. D'autres peuvent être jugées plus pressantes et plus décisives à suivre pour assurer et maintenir sa légitimité. Par exemple, dans les systèmes éducatifs organisés selon un principe de (quasi) marché scolaire, se conformer aux demandes qui émanent des usagers, voire des « consommateurs », du service éducatif est souvent stratégique. Les acteurs peuvent trouver là une source de légitimité essentielle pour l'existence même de leur organisation. En l'occurrence, on peut parler d'une légitimité de marché. Pour peu que les demandes qui émanent de leur clientèle soient en tension avec celles des autorités publiques, la légitimité de marché peut alors constituer une source de légitimité alternative qui permet éventuellement de résister aux changements introduits par certaines réformes.

Encadré 3 : Étude de cas sur l'interdiction de la sélection à l'entrée des écoles primaires au Chili (Carrasco *et al.*, 2016)

Le système scolaire chilien se caractérise par un haut niveau de ségrégation scolaire qui s'explique notamment par un recours répandu aux pratiques d'admission sélective dans les écoles dès le primaire. En 2009, le Chili a introduit une loi (« *Ley General de Educación* ») interdisant aux écoles subventionnées par l'État de sélectionner leurs élèves jusqu'à la fin de l'enseignement primaire. Des études de terrain, qualitatives et quantitatives, menées entre 2012 et 2014 par Alejandro Carrasco et ses collègues ont montré que les pratiques de sélection des élèves à l'entrée des écoles primaires perdurent malgré leur interdiction. Pour en rendre compte, les chercheurs chiliens soulignent d'abord qu'aucun contrôle centralisé du respect de l'interdiction n'a été prévu dans la loi de 2009¹⁴. Ils relèvent en outre l'absence de sanctions claires. Mais afin de comprendre pourquoi la plupart des écoles chiliennes refusent de s'adapter aux nouvelles règles et continuent de sélectionner, ils avancent surtout que les pratiques de sélection lors de l'admission (examens d'entrée ; séances de jeu et entretien avec les parents), apparaissent au yeux des familles comme garantes de la réputation des établissements. Dans le système chilien, fondé sur la liberté de choix et la mise en concurrence des écoles, « la réputation est l'atout le plus important dont disposent les écoles » (Carrasco *et al.*, 2016, p. 192). Les chefs d'établissement s'estiment donc obligés d'en tenir compte pour construire leur projet scolaire, en particulier dans le cas des écoles privées, des écoles à haute performance et dans celles au recrutement socioéconomique favorisé. Autrement dit, les anciennes règles du jeu bénéficient donc d'une légitimité alternative, en l'occurrence une légitimité de marché : tant que les écoles qui pratiquent la sélection trouvent une clientèle qui les soutient, elles n'ont donc pas de raison de s'adapter aux nouvelles règles du jeu, d'autant que ces dernières ne s'avèrent guère contraignantes, on l'a dit.

Si les pratiques de sélection sont tellement prisées des consommateurs d'école, expliquent les chercheurs chiliens, c'est qu'elles garantissent à ces derniers d'intégrer une bonne école, entendue comme une école qui leur promet la réussite scolaire de leur enfant. Les pratiques de sélection permettent en effet aux écoles de prédire leur performance aux tests standardisés qui ont acquis une grande importance dans un contexte façonné par « trente-cinq ans d'une organisation scolaire axée sur le marché et la performance » (*Ibid.*, p. 194). « En conséquence, écrivent Carrasco *et al.*, on peut supposer que, puisque le rendement scolaire est essentiel dans la structure de la demande enregistrée par les écoles, les proviseurs allouent diverses ressources pour la mise en place d'un système

¹⁴ Depuis lors toutefois, d'autres mesures ont été adoptées pour rendre cette loi un peu plus contraignante.

d'admission qui permet l'inscription d'une composition de l'élève à même d'assurer des rendements en termes de performance globale dans les tests standardisés » (*Ibid.*, p. 193).

On notera au passage que ce cas nous rappelle combien, dans un système éducatif, les arrangements institutionnels sont imbriqués comme nous l'avons déjà évoqué dans ce rapport en parlant de la solidarité qui existe entre institutions et qui exerce une force inertielle. En effet, la pratique de l'admission sélective, institutionnalisée au Chili, apparaît elle-même enchâssée dans un contexte institutionnel particulier. C'est « l'ensemble complexe constitué du choix de l'école, des pressions de la responsabilisation et de la culture solaire ultérieure qui pousse les proviseurs à structurer les systèmes d'admission en conformité avec les aspects sur lesquels se fonde la réputation de l'école » (Carrasco *et al.*, 2016, p. 194). Un changement systémique semble donc requis pour construire la légitimité pragmatique, ce qui suggère qu'il importe de tenir compte de ces liens entre institutions pour penser l'articulation et le séquençage des différentes réformes, dans le cadre d'une politique éducative globale.

D. L'importance de l'échelon local

Ce qui vient d'être évoqué à propos de la légitimité de marché attire notre attention sur l'importance de l'échelon local. En effet, la légitimation d'une réforme (qu'elle soit morale, cognitive ou pragmatique) est habituellement envisagée au seul niveau du système. Or, la construction de la légitimité pragmatique se joue pour l'essentiel à des échelons locaux : mésosociologiques (académie, bassin, commission scolaire, ...) et surtout microsociologiques (dans chaque établissement scolaire, voire chaque classe). C'est sans doute une raison pour laquelle il s'agit du type de légitimité le plus difficile à établir *a priori* et le moins pris en charge par les acteurs du haut. La légitimité pragmatique, si tant est qu'elle soit prise en compte, incombe plutôt aux acteurs de la régulation dite « intermédiaire » (Delvaux *et al.*, 2005), réputés mieux au fait des spécificités éducatives locales. C'est d'ailleurs tout le sens des modes de gouvernance « post-bureaucratiques » qui modifient l'équilibre des relations entre le centre et la périphérie du système, en renforçant l'autonomie des unités locales (*cf.* politiques de décentralisation) en échange d'un cadrage et d'une évaluation de l'atteinte des objectifs définis par les autorités centrales (*cf.* politiques de reddition de compte).

Ces nouveaux modes de régulation qui combinent, peu ou prou en fonction des pays, obligation de résultats et liberté des moyens évitent aux décideurs d'avoir à prescrire en détail aux acteurs locaux quels comportements adopter. Les politiques actuelles cherchent donc plus à « insuffler une dynamique de changement qu'à prescrire une conduite précise ». À ce propos, il existe une littérature américaine assez fournie : le courant dit de l'amélioration de l'école (ou *School improvement*) qui a cherché à produire de la connaissance sur les processus organisationnels de nature à favoriser la participation des enseignants et donc le changement attendu.

Le travail d'accompagnement du changement, tel qu'envisagé dans cette littérature, s'envisage typiquement au niveau de l'établissement et met l'accent sur le rôle des acteurs locaux dans l'appropriation de la politique. Il s'agit d'encourager et d'accompagner les équipes dans la transformation autonome, volontaire de la culture de leur organisation. À cet égard, le rôle du chef d'établissement est pensé comme crucial. Il est censé devenir un entrepreneur de changement institutionnel ou, pour le dire dans les termes du *School improvement*, exercer un « leadership transformationnel » afin d'insuffler de nouvelles valeurs et identités aux membres de son organisation

pour les « mobiliser » et favoriser en définitive leur engagement dans le changement attendu et impulsé par les modes de régulation post-bureaucratiques. Cette stratégie, visant à modifier les représentations pour faire en sorte que le changement imposé d'en haut soit perçu favorablement en bas, nous semble insuffisamment tenir compte de la matérialité des pratiques évoquée dans ce rapport ainsi que de la nécessité de changer les institutions pour changer les représentations (voir plus loin). Bien qu'il soit abondamment question dans cette approche de développement professionnel, les mots d'ordre qui l'accompagnent (*empowerment*, organisation apprenante...) sonnent parfois comme des slogans faute de réelles améliorations des conditions de travail et d'instruments concrets pour réaliser le changement (même si certains dispositifs comme les « communautés de pratique » semblent prometteurs). D'ailleurs, comme l'indiquent Lessard et Carpentier, les instruments liés au *School improvement* atteignent rarement leur but : « il existe un écart entre les programmes de développement et les diverses formations, d'une part, et le comportement réel des enseignants dans leur classe, suite à ces formations, d'autre part » (Lessard et Carpentier, 2015, p. 133).

IV. Le rôle des savoirs dans le processus politique

Nous l'avons évoqué plus haut, les savoirs scientifiques sont une source de légitimité qui monte actuellement en puissance dans de nombreux domaines de l'action publique et lui confèrent, selon notre terminologie, de la légitimité cognitive. Une nouvelle expression qui désigne cette évolution fait désormais florès, celle de la politique dite fondée sur ou informée par des preuves (« *evidence-based policy* »). L'action publique en éducation ne fait pas exception. Le vocable de l'*evidence-based* s'y décline sous la forme de l'*evidence-based practice*, à savoir l'idée selon laquelle la pratique éducative doit se fonder sur des preuves, des faits scientifiquement validés plutôt que sur la tradition ou le jugement enseignant. Par extension, la politique éducative a vocation à promouvoir ces pratiques dites « *evidence-based* » mais aussi à s'appuyer elle-même sur une démarche de ce type pour réformer l'école (*evidence-based education policy*).

De prime abord, il semble difficile d'être opposé à une telle évolution. L'idée de fonder la politique et la pratique sur des connaissances solides est ancienne. En éducation, l'utilisation des connaissances à des fins politiques se développe dès la première moitié du 20^e siècle, parallèlement au développement des *policy sciences*, elle ne commence donc pas avec ce qu'on nomme la politique des preuves. Mais cette nouvelle approche, encore relativement peu présente en France, en Suisse ou en Belgique comparativement à son développement dans d'autres pays (Royaume-Uni, États-Unis), renforce l'espoir placé dans la science pour orienter les politiques. Surtout, elle valorise une conception particulière de la science. Soulignons en effet que le type de savoir scientifique promu dans cette approche n'est pas indifférencié et c'est bien là que réside le changement et le débat. La politique publique d'hier était déjà adossée à des connaissances produites par les sciences sociales, mais celle d'aujourd'hui privilégie désormais les connaissances tirées d'études quantitatives qui s'appuient sur de vastes bases de données et les soumettent à des manipulations statistiques toujours plus sophistiquées pour produire des preuves chiffrées. La politique des preuves en éducation invite ainsi à un durcissement des sciences de l'éducation et en même temps à un rétrécissement épistémologique puisque les savoirs ainsi produits sont ancrés dans une conception positiviste de la science dont la pertinence est contestable dans l'étude des phénomènes humains.

Encadré 4 : Étude de cas sur les *Comprehensive School Reforms (CSR)* aux États-Unis (Bryk, 2017)

Les États-Unis sont l'un des premiers pays dans lesquels l'éducation fondée sur des preuves s'est développée (de Visscher et Varone, 2004 ; Dupriez, 2015). C'est surtout dans le cadre du mouvement des *Comprehensive School Reforms (CSR)*, dès les années 1960 et 1970 et dans la logique de la Nouvelle gestion publique (*New Public Management*), qu'on observe la diffusion de nouveaux outils de régulation des systèmes éducatifs, construits sur le recours à des savoirs scientifiques. Au croisement entre une logique bureaucratique de type *top down* et une valorisation de l'autonomie des acteurs locaux, les programmes des CSR proposent différents types d'innovations liées non seulement aux pratiques pédagogiques des professionnels mais aussi à l'apprentissage des élèves. L'une des particularités de ces propositions relève du fait qu'elles doivent reposer sur des résultats de recherches qui attestent de leur efficacité.

Parmi les différentes réformes inscrites dans la logique *Comprehensive Schools*, le programme *Success for All (SFA)*, développé à la fin des années 1990, est l'un des plus connus grâce à sa diffusion qui a largement dépassé les frontières des États-Unis. Les politiques *Success for All* visent particulièrement à améliorer l'entrée dans l'apprentissage de la lecture des élèves de l'enseignement préscolaire et primaire. Pour ce faire, les enseignants reçoivent du matériel et des outils de travail et sont, en parallèle, formés à de nouveaux dispositifs d'apprentissage supposés contribuer au progrès des élèves dans leurs compétences en communication et en compréhension. Outre cela, il est exigé des établissements qu'ils désignent un intermédiaire (un coach) responsable de faire le lien entre l'équipe SFA et les enseignants afin de les soutenir et de les accompagner dans leur appropriation des nouveaux fonctionnements.

De nombreuses recherches ont été réalisées afin de déterminer si le programme SFA a porté ses fruits et a effectivement amélioré l'acquisition des apprentissages en lecture des élèves¹⁵. Si le fondateur même du programme SFA, Robert Slavin (2002 ; 2008), s'est prêté à l'exercice (en concluant, sans surprise, que les politiques *evidence-based* sont bénéfiques et nécessaires aux politiques et pratiques éducatives)¹⁶, d'autres chercheurs ont évalué les effets d'une telle logique de l'action publique. Parmi ceux-ci, Datnow et Castellano (2000) aboutissent à la conclusion que la réussite de la mise en œuvre des innovations pédagogiques diffusées dans le cadre du programme SFA dépend fortement de la participation des enseignants à leur élaboration : « Si SFA est un modèle qui implique activement les enseignants dans la mise en œuvre de la réforme, ce n'est pas un modèle qui implique les enseignants dans l'élaboration de la réforme. Comme on pouvait s'y attendre, l'adhésion des enseignants n'est pas aussi forte que si ces derniers avaient élaboré eux-mêmes la réforme. » (p. 794). En n'étant pas (ou peu) intégrés à la conception d'une réforme, les professionnels n'ont pas la possibilité de « s'approprier » le processus de changement, mettant ainsi en péril la réussite de la réforme.

¹⁵ Les premières études, datant des années 1990, concluent à des effets positifs du programme SFA. C'est seulement à partir des années 2000 que les travaux de recherche contestent l'efficacité du programme.

¹⁶ Slavin estime notamment que les recherches fondées sur les preuves devraient être davantage répandues et, pour se faire, davantage financées afin d'encourager les efforts de développement et d'innovation. Il affirme toutefois que l'efficacité des politiques *evidence-based*, en évoquant le programme SFA ainsi que l'ensemble des politiques CSR, repose sur une forte orientation des enseignants.

Plusieurs années plus tard, Bryk (2017) arrive à des résultats similaires à propos de la participation des enseignants dans les *Comprehensive School Reforms*. Il ajoute que dans la logique des politiques *evidence-based*, en plus d'être considérés comme des destinataires passifs des réformes, les professionnels (non seulement les enseignants, mais aussi les chefs d'établissements et les coaches) reçoivent peu de directives (ou des directives peu claires) sur la façon dont ces preuves doivent se concrétiser dans leurs pratiques quotidiennes. Qu'il s'agisse de la réduction de la taille des classes, du travail de coaching auprès des enseignants ou des programmes de développement professionnel des chefs d'établissement, Bryk (2017) observe que les modalités et les conditions d'application de ces nouveaux fonctionnements sont insuffisamment précisées. Il remarque qu'elles ne le sont pas davantage au moment où les décideurs prennent acte de l'absence d'amélioration des systèmes scolaires. Au contraire, de nouvelles attentes sont adressées aux professionnels, appelés à rendre des comptes quant à l'atteinte des objectifs qui leur sont imposés. Cette logique de redevabilité (*accountability*)¹⁷ est, en effet, souvent subordonnée à celle des politiques *evidence-based*.

Malgré de bonnes idées élaborées sur des fondements scientifiques solides, l'auteur regrette que les politiques fondées sur des preuves n'incluent pas davantage les professionnels à l'élaboration des réformes, condition sans laquelle, selon lui, ces derniers ne peuvent « [participer] de manière productive aux efforts de réforme » (Bryk, 2017, p. 13). L'une des raisons que l'auteur identifie dans ce mode de faire l'action publique relève de l'empressement à réformer, ce qu'il appelle le « solutionisme » : « Quand un problème urgent se présente, nous nous lançons dans la mise en œuvre de changements politiques ou programmatiques avant de comprendre parfaitement le problème exact à résoudre. Nous nommons ce phénomène le *solutionisme* » (p. 13). Selon Bryk, si la recherche en éducation excelle à mettre en évidence les déterminants des inégalités scolaires, elle manque en revanche de connaissances sur la possibilité même d'y remédier et sur ce que cela nécessiterait de faire. Car les chercheurs se focalisent sur le « savoir-quoi » réformer au détriment du « savoir-comment » (*know how*). Savoir comment s'y prendre pour qu'un programme ou dispositif promu fonctionne compte tenu du contexte, des groupes-classes et des élèves spécifiques rencontrés est le genre de question que chaque professionnel se pose mais auxquelles les réformes répondent rarement.

Au final, l'évaluation que Bryk (2017) fait des *Comprehensive School Reforms* montre que les politiques éducatives fondées sur les preuves se caractérisent souvent par un trop faible pouvoir d'agir (*agency*) des professionnels, pourtant premiers responsables de l'application des dispositifs, programmes et autres innovations pédagogiques au cœur des réformes scolaires.

¹⁷ La loi nord-américaine *No Child Left Behind*, actée au début des années 2000, en est une bonne illustration. Le système de reddition de compte repose sur un ensemble d'indicateurs permettant à l'État fédéral de vérifier la réalisation des progrès annuels des États (*Adequate Yearly Progress - AYP*) dans l'atteinte des standards. Les recherches qui ont étudié les effets et l'impact de la loi sur les systèmes éducatifs nord-américains sont nombreuses. Une large proportion d'entre elles s'est concentrée sur le principe de redevabilité en critiquant particulièrement le faible rôle laissé aux professionnels, dévalorisés sous le poids d'une conception managériale du métier.

En sciences de l'éducation, le débat sur la place de la recherche dans la régulation des politiques éducatives n'est pas neuf. L'*evidence-based* réactive et redonne en fait un souffle nouveau à une tradition d'ingénierie pédagogique inscrite dans une conception fonctionnaliste et verticale du changement. Une approche qui a connu ses beaux jours durant la première moitié du 20^e siècle avant d'être remise en cause lorsqu'on s'est rendu compte que l'efficacité promise par ce type de recherche pour orienter les politiques et les pratiques en éducation n'était pas au rendez-vous. Cette histoire a été bien analysée et racontée par Chambers qui considère que durant cette période, les chercheurs en éducation visant à déterminer les meilleures manières d'enseigner ont souvent confondu recherche scientifique et recherche empiriste. Donnant la priorité aux moyens (en surévaluant une certaine méthode scientifique) sur la fin (leur objet d'étude), les chercheurs empiristes, écrit-il, « ont laissé les méthodes statistiques dicter la manière d'étudier l'enseignement [*i.e.* leur objet], plutôt que de s'assurer que la nature de ce qu'ils étudient détermine les méthodes. Ce faisant, ils ont déformé la nature même de l'entreprise qu'ils prétendent étudier » (Chambers, 1992, p. 245). Autrement dit, pour Chambers, les chercheurs qui appliquent servilement des recettes statistiques ne produisent pas de la science mais du scientisme.

Le modèle de l'ingénierie éducative reflua quelque peu durant la seconde moitié du 20^e siècle au profit d'un modèle que Martin Hammersley qualifie de modèle des Lumières (*enlightenment model*) et qui renvoie à la stratégie du changement des représentations enseignantes évoquée plus haut. Il s'agit en effet d'informer les enseignants des résultats de recherche pour les pousser à revoir leurs croyances et manières de penser. Il est aussi question de modifier le contexte dans lequel les enseignants perçoivent certains aspects de leur situation, par exemple en mettant en évidence des relations causales possibles auxquelles ils ne prêtent pas systématiquement attention (Hammersley, 2002). Le modèle des Lumières, contrairement à celui de l'ingénierie, ne valorise pas une méthode au détriment des autres. Il fait droit à une plus large palette de méthodes, notamment qualitatives jugées particulièrement pertinentes pour étudier l'activité complexe des enseignants. L'enseignement est en effet une activité pratique avant d'être technique où il est question de juger en contexte plutôt que de suivre des règles, raison pour laquelle un modèle d'ingénierie visant à dégager des solutions techniques et à proposer des règles à suivre s'avère, sauf exceptions, mal adapté à la réalité du métier.

Dans un contexte politique marqué par la montée de l'État évaluateur et la logique de la reddition de comptes, le modèle des Lumières fut lui-même critiqué à la fin du 20^e siècle pour sa faible contribution pratique, suscitant le retour à une conception plus fonctionnelle de la recherche en sciences sociales qui favorisa l'essor de la fameuse politique des preuves. En fin de compte, le mouvement de balancier auquel on assiste donne l'impression que l'histoire des relations entre sciences et politiques éducatives se répète. En réalité, on ne peut réduire ce mouvement à un simple retour au passé positiviste des sciences de l'éducation. Mais force est de constater que le discours promouvant la logique *evidence-based* tend à ne pas faire mention de cette histoire et à se présenter au contraire comme radicalement nouveau, il témoigne ainsi d'une forme d'amnésie ou d'ignorance préjudiciable à l'amélioration des relations entre la recherche et l'action publique en éducation.

A. Reconnaître les modestes apports pratiques de la recherche

Est-il possible d'éviter ce mouvement de balancier mortifère ? Pour tenter de s'en donner les moyens, il semble nécessaire de commencer par admettre qu'aucun des deux modèles antagonistes n'est adéquat. Le modèle des Lumières évite les travers méthodologiques du modèle de l'ingénierie mais il en reproduit d'autres. Il est notamment critiquable dans la mesure où il ne remet pas suffisamment en question la position de surplomb des chercheurs et présuppose des acteurs de terrain dans le noir. Il dévalorise donc leur connaissance pratique et leur expertise pédagogique. Les approches sociologiques sur l'école qui sont historiquement marquées du sceau de la sociologie critique en fournissent un exemple. Conformément à la logique de dévoilement propre à cette sociologie, elles s'inscrivent de façon typique dans la perspective qui consiste à éclairer les acteurs, à porter à leur conscience une série de pratiques, de processus et de mécanismes scolaires qui contribuent à la production d'inégalités entre élèves et auxquels ces acteurs participent, à leur insu ou volontairement. La question de la compréhension des acteurs et de leurs raisons d'agir s'en trouve généralement évacuée au profit de la mise au jour des croyances qui entretiennent l'ignorance ou des intérêts qui les justifient. Ayant identifié et dénoncé les croyances et intérêts responsables du problème étudié, le travail de recherche s'arrête.

À cet égard, on peut dire que les modèles de l'ingénierie et des lumières partagent d'ailleurs une même confiance dans la capacité de la science à transformer les réalités étudiées. Les deux modèles partagent aussi une même incapacité à la remise en question malgré le fait que les réformes inspirées des savoirs produits par des recherches fondées sur ces modèles se heurtent généralement à des résistances. Ces résistances au changement sont soit minimisées, soit admises mais dans ce cas elles sont interprétées comme le signe qu'il faut renforcer l'effort, mieux appliquer les recommandations des chercheurs, etc. Il en résulte un empressement des chercheurs à vouloir influencer ou continuer à influencer la politique et la pratique. Cet empressement s'alimente d'une tendance répandue dans le monde intellectuel qui consiste à penser que la production et la diffusion de connaissance, qui plus est scientifique, induit automatiquement des effets sociaux. Un biais scolastique contre lequel ce rapport, à la suite de toute la sociologie de l'action publique, voudrait nous prémunir.

Selon Hammersley, une version plus modérée du modèle des Lumières, qui relativise la contribution pratique de la recherche, semble préférable. Hammersley nous invite ainsi à plus de prudence et de modestie : il recommande d'accepter que la recherche académique n'ait pas forcément d'utilité pratique. Il rappelle par ailleurs que si utilité il y a, celle-ci ne correspond pas toujours à ce que l'on en attendait. La recherche, y compris lorsqu'elle est bien menée, produit de temps en temps des effets pervers, ainsi « même de bonnes connaissances au service de bonnes causes peuvent avoir parfois des effets négatifs » souligne-t-il. Il entend donc refroidir nos attentes concernant ce que la recherche peut apporter à la pratique et à la conduite de l'action publique pour éviter les déconvenues. D'autant que ce qui est désirable pour la pratique et la politique ne dépend pas que de preuves scientifiques mais dépend au bout du compte de valeurs que la recherche seule ne peut justifier, sauf à défendre une conception totalisante du savoir.

Encadré 5 : Étude de cas sur la place de la recherche sur les effets de la réduction de la taille des classes du premier degré en France (Bressoux et Lima, 2011)

L'attitude du gouvernement français face aux recherches portant sur la question de la taille des classes à l'école primaire est particulièrement illustratrice de la précaution à prendre dans la mobilisation de résultats scientifiques à des fins politiques. Le foisonnement, en France, des recherches sur la façon dont la taille des classes influe sur les performances des élèves est particulièrement caractéristique du début des années 2000, bien que la question s'y pose au moins depuis les années 1970 ; le développement de l'enseignement spécialisé dans les années 1960 ayant fortement impacté les taux d'encadrement (Meuret, 2001). En parallèle, dans la mouvance du développement des études à large échelle aux États-Unis dans les années 1990 et suite à l'affirmation américaine d'une volonté de réduire la taille des classes à l'échelle fédérale, le Haut Conseil de l'évaluation de l'école en France sollicite le chercheur Denis Meuret pour faire le point sur les recherches menées sur le sujet. Dans un rapport publié en 2001, ce dernier met en perspective des travaux américains (majoritairement des enquêtes quasi-expérimentales dont les résultats encouragent à une baisse des effectifs) et français (qui affichent des effets non significatifs de la réduction de la taille des classes (RTC)). En expliquant le décalage de leurs résultats par des choix méthodologiques différents, Meuret (2001) conclut sur le fait que la réduction des effectifs peut impacter positivement la réussite scolaire à condition d'être importante (réduire à moins de 20 élèves par classe) et de viser les populations socialement défavorisées. L'auteur ajoute que « l'effet positif de la RTC semble se manifester surtout en cas de baisse brusque, sans doute plus favorable à un changement des pratiques pédagogiques des enseignants, et dans une situation où les enseignants savent que les compétences de leurs élèves vont être mesurées » (Meuret, 2001, p. 21). Le changement des pratiques pédagogiques évoqué n'est toutefois pas développé.

Le rapport élaboré par Meuret est sérieusement accueilli par le ministère de l'Éducation nationale (MEN). En s'appuyant sur ses conclusions, la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) mène entre 2002 et 2004 une expérimentation sur 200 classes de cours préparatoire (CP) caractérisées par un public scolaire socialement défavorisé. La première année, la moitié des classes voit son effectif réduit et l'autre moitié maintient l'effectif habituel. Le retour en classes ordinaires de tous les élèves, l'année suivante, vise à mesurer les écarts de performance en langage et mathématiques entre les élèves qui ont bénéficié d'un enseignement en classe à effectif réduit et les autres. Si les résultats indiquent un écart de 3,7 points sur 100 en fin de CP entre les deux catégories d'élèves, ils montrent également que cet écart disparaît en fin de cours élémentaire première année (CE1). Fort de ces résultats et malgré une première démarche légitimée par les conclusions de Meuret (2001), le ministère refuse d'aller dans son sens et, dans le même temps, de suivre la tendance américaine en faveur d'une réduction des effectifs dans les zones défavorisées.

L'expérimentation de la Depp est vite confrontée à de vives critiques qui visent surtout le caractère non randomisé de l'échantillon et le retour des élèves en classe ordinaire après une année seulement en effectif réduit. Se saisissant de ces critiques, Piketty et Valdenaire (2006) publient en 2006 une étude sur les effets de seuil (seuils d'ouverture et de fermeture des classes) construite sur une méthode quasi-expérimentale jugée incontestable. Celle-ci conclut sur un effet significatif de la réduction de la taille des classes sur les performances des élèves, surtout en primaire et en zones

d'éducation prioritaire (Zep). Comme dans le rapport Meuret, les incidences d'une telle modification des effectifs sur le travail des enseignants ne sont pas traitées. Par ailleurs, ce qu'il advient de cette étude est pour le moins étonnant : la publication est suspendue et les résultats sont ignorés par le ministère.

Quelques années plus tard, en 2010, le ministère diffuse auprès des inspecteurs d'académie et de la population une Note d'information ainsi qu'une fiche ministérielle¹⁸ visant à informer sur la décision d'augmenter la taille des classes dans le premier degré hors ZEP. À nouveau, la décision politique est justifiée par des arguments scientifiques : « Hors cas ou situations spécifiques, les études et expériences les plus récentes indiquent que la diminution des effectifs dans les classes n'a pas d'effet avéré sur les résultats des élèves et que les très petites écoles ne s'avèrent plus toujours performantes .» (MEN, 2010, fiche n° 1, p. 1). Notons que la note ministérielle ne développe pas non plus le rôle des enseignants dans la réduction des effectifs ni l'impact de celle-ci sur leur travail au quotidien, hormis la mention suivante : « La réduction ou le maintien de la taille des classes doit [...] être strictement accompagnée (pédagogie) et encadrée (évaluation) ». (MEN, 2010, fiche n°1, p. 1). Aucune précision quant à la source des « études et expériences » mobilisées n'est faite. L'hypothèse formulée par Bressoux et Lima (2011) est qu'il s'agit de l'expérimentation de la Depp évoquée plus haut. En réinterrogeant les conclusions de cette enquête et en les comparant à d'autres travaux sur la réduction de la taille des classes, les auteurs mettent en évidence les limites de la méthodologie utilisée et réfutent le non-effet de la réduction de la taille des classes attesté par le Ministère. Ils estiment que celui-ci « fonde ses directives sur une sélection très partielle, voire partielle, des informations disponibles sur le sujet » (Bressoux et Lima, 2011).

L'analyse des modalités de l'expérimentation de la Depp souligne particulièrement un biais dans la comparabilité des élèves, notamment du point de vue des caractéristiques de leurs enseignants : leur ancienneté n'a pas été prise en compte et constitue, selon Bressoux et Lima (2011), une variable explicative forte des performances des élèves. En conclusion de leur enquête, ces derniers insistent sur la nécessité de rigueur des évaluations menées sur le sujet et citent en exemple les travaux américains pour leur sélection volontairement restrictive de connaissances produites par la recherche – limitée aux enquêtes réalisées dans des conditions méthodologiques précises – et recommandent de s'en inspirer pour « définir, avec l'aide des chercheurs, un ensemble de règles, sorte de cahier des charges à respecter pour assurer la plus grande validité possible à l'étude commanditée » (p. 121). Si l'enquête de Bressoux et Lima (2011) remet en cause la démarche du Gouvernement français, c'est pourtant à partir de ses résultats, entre autres (le programme STAR aux États-Unis est également présenté comme une source d'inspiration), que celui-ci justifie, en 2017, le dédoublement des classes de CP et CE1 dans les quartiers défavorisés REP et REP+.

La place de la recherche sur la taille des classes dans l'action publique éducative en France montre que la diffusion par le politique de savoirs scientifiques constitue toujours un choix. L'éviction de l'étude de Piketty et Valdenaire d'abord, qui est supplantée dans le processus de décision face à

¹⁸ Le programme STAR (Student-Teacher Achievement Ratio), lancé en 1985 dans le Tennessee, est l'une des plus connues. La démarche consiste à suivre une cohorte d'élèves sur une durée de quatre ans, de l'école maternelle (Kindergarten) à la troisième primaire (third grade). Dans plus de 70 écoles, trois types de classes constituées aléatoirement sont étudiées et comparées : des petites classes, des classes normales et des classes normales avec un aide-enseignant. À l'aide de tests standardisés en lecture et mathématiques, l'enquête vise à comparer l'impact d'une réduction de la taille des classes à celui d'un aide-enseignant. Elle montre que les élèves des petites classes surpassent les élèves des classes normales et ceux des classes avec aide-enseignant.

l'expérimentation de la Depp. La justification du dédoublement des classes, ensuite, fondée essentiellement sur l'enquête de Bressoux et Lima (2011) et dénuée d'arguments liés aux savoirs d'expérience et aux jugements des professionnels. Bien que les enquêtes sur l'effet de la taille des classes en France soient relativement nombreuses (Monso, 2014 ; Bouguen *et al.*, 2017), elles se distinguent peu par leurs démarches méthodologiques. Le choix politique concerne donc non seulement la sélection des savoirs à mobiliser, mais aussi la façon de les diffuser, puisque toute connaissance scientifique fait l'objet d'une traduction dès lors que le politique s'en saisit. Sur le cas de la taille des classes, on a vu que les savoirs empiriques issus d'expériences randomisées et de quasi-expériences sont largement privilégiés alors les savoirs d'expérience sont quasi absents des processus de décision. Or, cette caractéristique du rapport entre recherche et politique dépasse considérablement la question de la taille des classes en France ; la hiérarchie établie ici entre les différents types de preuves est bien souvent présente dans d'autres cas de politiques éducatives informées par les preuves. Mais si les preuves issues de recherches quantitatives de type expérimental parviennent à mettre en évidence ce qu'il faut réformer, celles qui sont issues de recherches qualitatives produisent des connaissances susceptibles de renseigner sur la manière pratique dont il convient d'agir pour le faire. On en retient, *in fine*, que le rapport entre recherche et politique gagne à être régulièrement questionné pour garantir une meilleure légitimation des réformes et, au final, une meilleure efficacité.

Nous partageons les mises en garde formulées par Hammersley sur la contribution pratique de la recherche mais il nous paraît intéressant de considérer aussi le point de vue complémentaire d'Anthony Bryk car s'il était certes présomptueux et naïf de placer trop d'espoirs dans la recherche en vue de réformer l'école, il importe de se donner toutes les chances d'en tirer au minimum le meilleur parti. Ce qui n'est actuellement pas le cas, comme le souligne Bryk. Ce chercheur américain, aujourd'hui président de la Fondation Carnegie pour l'amélioration de l'enseignement (*Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching*), part du constat qu'au cours des dernières décennies, de nombreuses tentatives de réformes éducatives ont été lancées sans être accompagnées d'une réflexion véritablement approfondie sur la manière de faire aboutir concrètement les améliorations envisagées (voir encadré 4). Bryk distingue ainsi la capacité des recherches en éducation à mettre en évidence ce qu'il faut réformer (le « savoir-quoi ») et celle de spécifier la façon de le faire (le « savoir-comment »). Sans affirmer que les réformes doivent dicter les pratiques pédagogiques des enseignants – Bryk défend fortement leur autonomie –, l'auteur observe que les circonstances et modalités de leur application dans le contexte spécifique dans lequel elles s'inscrivent restent trop floues. Selon l'auteur, la solution se trouve dans un pouvoir d'agir plus important accordé aux professionnels, dont la connaissance et la compréhension de la réalité du terrain est indispensable à une conception cohérente et réaliste des réformes. Dans ce sens, Bryk estime que les réformes prescriptives sur la façon de *faire* la pédagogie ne font que restreindre davantage le pouvoir d'agir des professionnels de l'éducation, pouvoir déjà limité, comme nous l'avons vu plus haut, en raison des contraintes liées à l'exercice quotidien de leur métier. Les réformes enjoignant les enseignants à suivre des prescriptions ont de faibles chances d'être appliquées loyalement car elles reposent sur une conception inadéquate du métier enseignant. La profession enseignante repose en effet sur des actions en situation qui appellent à des choix normatifs et moraux (Biesta, 2007) qui impliquent que les enseignants ne peuvent « simplement » suivre des prescriptions. Pour être efficaces, celles-ci doivent être construites sur leur réalité professionnelle en leur proposant par exemple une « palette

des possibles ». Imposer des changements élaborés sur la base de résultats scientifiques revient à considérer les enseignants comme des destinataires et non des acteurs des politiques éducatives.

L'équilibre entre les prescriptions et le respect de l'autonomie professionnel fait l'objet de nombreux travaux qui mettent en perspective les conséquences de l'un et l'autre mode de faire. En étudiant les dynamiques de mise en œuvre des *Comprehensive School Reforms*, Rowan et Miller (2007) observent que l'approche procédurale (*procedural control*) – caractéristique, notamment, du programme *Success for All* – permet de contrer différents types de contournements dont les réformes font l'objet à l'intérieur des classes puisqu'elle repose simultanément sur de fortes prescriptions et des contrôles réguliers en vue d'une « standardisation pédagogique ». Le changement opéré est alors plus fidèle au changement prévu. En revanche, cette approche va évidemment à l'encontre d'une valorisation de l'autonomie des professionnels. À l'inverse, l'approche culturelle (*cultural control*) privilégie une approche adaptative du changement, fondée sur une faible orientation pédagogique et un fort encouragement à l'autonomie. Dans ce modèle, les communautés professionnelles sont incitées à découvrir des pratiques efficaces et à les adapter à leur propre classe. Quant à l'approche professionnelle (*professional control*), elle repose sur une forte orientation des enseignants, concrétisée à travers la présence de coaches responsables d'aider les enseignants à développer de nouvelles pratiques pédagogiques. Or, on l'a vu plus haut avec Bidwell (1965), Rowan et Miller (2007) et Enthoven *et al* (2015), en valorisant l'expérience et la réflexion professionnelles, le processus de réforme est davantage collectif et la résistance au changement plus faible. En revenant aux travaux de Bryk, on peut en déduire que toute amélioration du système scolaire nécessite une réflexion sur les preuves fondées sur la réalité et l'expérience professionnelle, la pratique (*practice-based evidence*) (Bryk, 2017). Légitimer ainsi une réforme lui permettrait de bénéficier de meilleures conditions d'application (grâce à l'assentiment des professionnels) et de réussite, profitant *in fine* non seulement aux systèmes éducatifs, mais également aux élèves et à leurs apprentissages.

La perspective qui est la nôtre s'inscrit d'une certaine manière au croisement d'un modèle des Lumières modéré et réflexif tel qu'envisagé par Hammersley et de l'étude du savoir-comment promu par Bryk. Ce faisant, tout en étant conscients des limites de l'exercice, l'intention est de tirer le meilleur parti des recherches afin d'orienter la pratique et la politique en éducation. Autrement dit, il s'agit de chercher à savoir comment changer les représentations des acteurs, en mettant l'accent sur les conditions institutionnelles de possibilité d'une telle évolution. Ceci revient à plaider pour une action publique animée par une « éthique de conviction responsable » (Bruun, 2016).

Encadré 6 : Pour une action publique animée par l'éthique de conviction responsable

Rappelons la distinction célèbre introduite par Max Weber dans *Le Savant et le politique* entre ce qu'il appelle l'éthique de conviction et l'éthique de responsabilité (aussi appelée éthique des conséquences) :

Le partisan de **l'éthique de conviction** part du principe que les systèmes axiologique et téléologique, qui renvoient pour le premier au rapport aux valeurs et pour le second aux finalités à poursuivre, sont identiques. Autrement dit, que « seul le bien peut découler du bien, seul le mal du mal »¹⁹. Un point de vue que Weber critique sévèrement. Le complément logique de l'éthique de conviction est en effet le déni de toute responsabilité pour les conséquences qui pourraient résulter des actions prises en vertu de cette éthique. La responsabilité que ressent la personne engagée dans une éthique de conviction est donc purement axiologique.

Le partisan de **l'éthique de responsabilité**, quant à lui, ne se sent pas seulement responsable de l'objectif axiologique qu'il poursuit. Il reconnaît en outre une responsabilité *pour les conséquences* de ses actions²⁰. Aux yeux de Weber, ce qui distingue l'éthique de la responsabilité de l'éthique de la conviction est le principe de réalité, c'est-à-dire avant tout la référence à l'état du monde dont l'homme politique est nécessairement dépendant lorsqu'il veut atteindre ses objectifs politiques.

Seules les conséquences prévisibles des actions politiques doivent être prises en compte avant d'agir. Pour ce faire, il est nécessaire de posséder des connaissances. Il s'agit en particulier d'être conscient du paradoxe des conséquences, à savoir le fait qu'il ne suffit pas de poursuivre le bien pour produire le bien. Mais il importe aussi de reconnaître les limites de la connaissance car l'éthique de responsabilité ne prémunit pas son partisan contre le risque d'effet pervers. Pour Weber, l'antagonisme entre l'éthique de conviction et l'éthique de responsabilité est en effet fondamentalement insoluble par des moyens scientifiques. C'est la raison pour laquelle certains estiment qu'en fin de compte Weber a défini un type d'éthique qui va au-delà de celles de la conviction et de la responsabilité, et que cette éthique était, à ses yeux, celle d'une personne ayant la véritable vocation de la politique. Weber ne donne pas de nom à cette éthique qui concilierait les deux principes précédents. Bruun l'a appelée l'« éthique de conviction responsable »²¹.

L'éthique de conviction responsable implique un rejet de l'éthique de conviction pure plutôt qu'un pur rejet de l'éthique de conviction. Au fond, l'éthique de conviction reste même première chez Weber. Car la manière dont il envisage l'éthique de responsabilité ne se confond pas avec une simple

¹⁹ Weber donne notamment l'exemple des pacifistes qui s'opposent à la guerre par principe parce qu'ils croient que les mauvais moyens ne peuvent mener qu'à de mauvais résultats.

²⁰ Puisqu'une personne engagée dans une éthique de conviction se sent aussi responsable, dans un certain sens, certains estiment que le terme éthique de responsabilité utilisé par Weber n'est pas le plus approprié et qu'il vaut mieux parler d'éthique des conséquences (Bruun, 2016).

²¹ On retient généralement que Weber considère l'éthique de la responsabilité comme la plus appropriée pour le politicien. Cependant, une étude plus approfondie de la manière dont Weber illustre et discute les deux concepts et leur interrelation montre clairement que ses vues sur le sujet sont plus complexes (Bruun, 2016).

éthique de la réussite²², celle de *real politik*, de l'adéquation entre moyens et fins. Afin que l'éthique de conviction soit rendue responsable, la réflexivité est indispensable. Selon Bruun, la caractéristique la plus importante de « l'éthique de conviction responsable » est sa qualité fondamentalement réflexive (Bruun, 2016, p. 54). La réflexivité suppose d'examiner toutes les dimensions du problème en tenant compte du paradoxe des conséquences mais aussi des limites de la connaissance. Ce qui implique parfois d'admettre, après avoir tenté d'estimer au mieux les conséquences de ses actions, qu'on ne peut faire mieux en l'état et qu'il convient alors de redonner la main aux convictions. Car Weber estime qu'une éthique politique doit nécessairement garder une valeur comme point de référence. En ce sens, l'éthique de responsabilité ne s'oppose pas toujours à l'éthique de la conviction et n'en est pas non plus un simple « complément » : elle est mieux conçue comme un « élargissement et un approfondissement » de cette dernière (Bruun, 2016).

B. Changer les institutions pour changer les représentations

Comme nous l'avons vu plus haut, une réforme en éducation implique bien sûr un travail sur la légitimité légale. Mais pour qu'elle aboutisse, lorsque ses effets ne sont pas immédiats mais dépendent de sa réception par des acteurs scolaires, le processus de changement nécessite aussi un changement culturel, plus long et plus complexe, qui suppose pour sa part un travail de déconstruction des représentations et de conversion des identités enseignantes.

Construire les conditions de plausibilité d'un tel changement nous renvoie à la question de la légitimation au cœur de ce rapport. Comme nous l'avons déjà dit, la légitimation n'est pas ignorée des approches qui prônent le changement culturel. Cependant, celles-ci se focalisent sur la légitimité morale et cognitive des réformes, sous-estimant souvent l'importance de la légitimité pragmatique. Or, comme nous l'avons montré dans nos travaux consacrés à la réception des politiques de lutte contre le redoublement en Belgique francophone, la prise en compte de cette dimension pragmatique est essentielle pour comprendre les raisons de l'attachement des enseignants au redoublement. Elle permet « de montrer en quoi certains dispositifs matériels et organisationnels limitent les possibilités de certains agents d'apporter leur concours à la construction d'une réalité qui les concerne » (Lemieux, 2012, p. 184) mais aussi d'étudier « en quoi l'organisation des pratiques sociales attache politiquement et moralement les acteurs à des explications profanes » (*ibid.*) et ce contre tout ce que peuvent dire les experts et malgré le fait que les réformes mobilisent des valeurs positives qui devraient, en principe, recueillir un large assentiment. Les preuves scientifiques invoquées pour délégitimer la pratique du redoublement, par exemple, peinent à convaincre les enseignants car elles rompent avec l'expérience commune de ces acteurs. Sur le terrain, les enseignants voient régulièrement des élèves qui « redoublent bien » et, à l'inverse, des élèves promus automatiquement qui ne progressent pas. Ce décalage les conduit à faire l'expérience de ce que Lemieux nomme des « épreuves de réalité » : un doute s'immisce alors dans leur esprit concernant la pertinence et le bien-fondé des nouvelles mesures. Le doute que ressentent les enseignants au sujet des conclusions de recherche sur le redoublement se renforce lorsque la réforme apparaît impraticable. En ce sens, les épreuves de réalité peuvent, par un processus de montée en généralité, déboucher sur ce que nous

²² À l'instar de celle que l'on retrouve dans la politique des preuves (ou *evidence-based policy*) qui prétend se focaliser exclusivement sur le « *what works* ». En réalité, la politique des preuves, en s'abritant derrière la science, nous semble n'assumer ni sa responsabilité ni ses valeurs, puisqu'elle prétend être non idéologique alors que l'efficacité est une valeur.

avons appelé des « épreuves de légitimité » (Draelants, 2009). Concrètement, cela signifie que les doutes qui naissent des épreuves de la réalité peuvent avoir des conséquences politiques et conduire certains acteurs à rejeter en bloc une réforme voire, plus largement, ses promoteurs (responsables politiques, experts et intervenants divers chargés de sa mise en œuvre) ainsi que les connaissances qui sous-tendent cette réforme. Ce bref développement²³ sur les épreuves de réalité et de légitimité est l'occasion de redire combien les questions de légitimité pragmatique et cognitive, que nous avons dissociées pour des raisons analytiques, sont en pratique souvent liées. Dès lors, si l'on souhaite s'attaquer au problème de la légitimité pragmatique, il importe de réviser profondément nos cadres d'analyse et d'accepter de prendre au sérieux les critiques de terrain plutôt que de les réduire *a priori* à des « résistances ». La notion d'épreuve permet précisément de s'affranchir de l'aspect moralisateur souvent associé à l'idée de résistance.

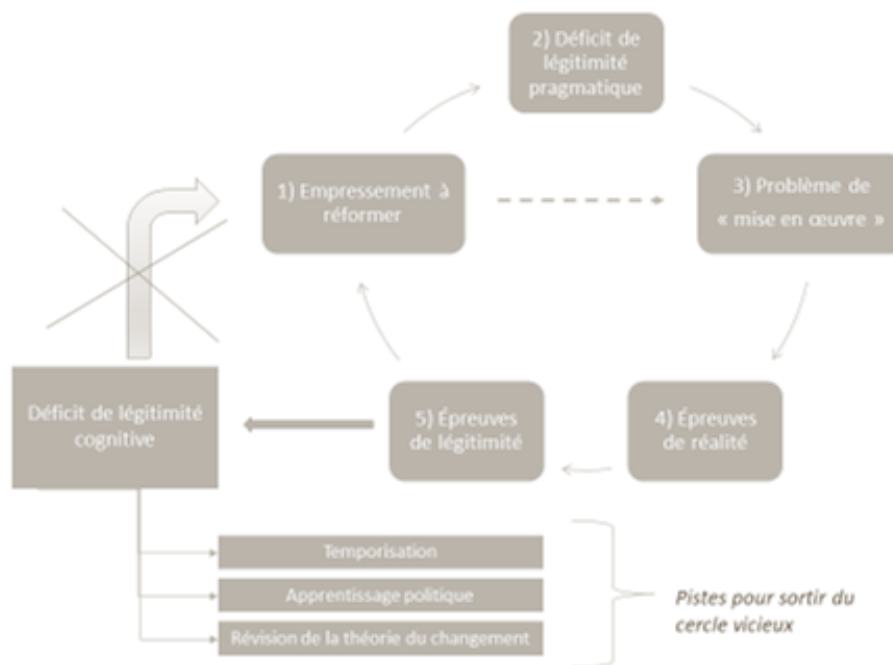
La manière même de réformer est à reconsidérer. L'empressement à réformer, dénoncé par Bryk (2017), est particulièrement inopportun, il conduit typiquement à des problèmes de mise en œuvre par déficit de légitimation pragmatique. Ce qui tend à entraîner des épreuves de réalité et de légitimité qui, par extension, questionnent les acteurs et les savoirs qui confèrent à la réforme son assise cognitive. Sortir de ce cercle vicieux implique dès lors, selon nous, une réflexion sur la légitimité cognitive qui peut passer par plusieurs types d'actions : la temporisation est la première mesure à envisager, mais aussi la moins ambitieuse, même si dans certains cas laisser le temps faire son œuvre peut être une solution pour surmonter l'inertie institutionnelle (*cf.* encadré 2). La mise en pause d'un processus de changement est surtout utile afin de prendre du recul et tenter d'évaluer les effets de la réforme. L'évaluation de l'action publique éducative est cependant rare et souvent limitée à un exercice *ex post*. Elle devrait être envisagée comme une démarche permanente menée tout au long du processus de fabrication de l'action publique, y compris au moment de la conception. L'évaluation devrait être autant qualitative que quantitative, pas seulement focalisée sur la mise en évidence d'effets moyens saisis au niveau de l'ensemble du système mais attentive aux effets contrastés liés à la diversité des contextes locaux et à la compréhension des logiques d'action des individus concernés par l'action publique et des manières par lesquelles ils agissent, intentionnellement ou objectivement, sur le cours de la réforme. Le temps devrait donc être mis à profit dans une logique d'apprentissage politique. C'est là une deuxième piste d'action pour sortir du cercle vicieux décrit sur la figure 2. Cette perspective opérant par une succession d'allers-retours entre essais et erreurs est pertinente dans le cas d'un processus de changement incrémental qui « n'exclut pas l'idée qu'un changement institutionnel puisse intervenir, y compris sur un mode volontariste, mais [qui] signifie qu'un tel changement doit s'opérer sous le signe de la prudence et de manière progressive » (Olin Wright, 2017, p. 23).

Mais cette perspective d'apprentissage est également pertinente en cas de changement radical. La peur des effets non-intentionnels et pervers peut en effet paralyser l'action. Or, savoir qu'il est de bonne pratique d'ajuster, d'adapter une réforme en cours de processus sur base du bilan tiré des expériences passées semble en cohérence avec l'éthique de conviction responsable car « s'il fallait toujours agir avec une pleine connaissance des résultats de nos actions, nous n'agirions jamais » (Gosselin, 1995, p. 313). La logique de l'apprentissage politique s'observe par exemple dans les politiques visant à réguler les marchés scolaires, conçus « le plus souvent par essais et erreurs » indique l'économiste américain Alvin Roth (2017), grand spécialiste en conception de marchés. « La

²³ Nous développons ces questions plus en détail dans Draelants et Revaz, à paraître.

plupart des choses que nous avons apprises à propos de la conception de marchés – et de manière générale, sur les marchés à partir de la conception de marchés – nous viennent de l’observation d’échecs de marchés et de la réflexion visant à y remédier » (Roth, 2017, p. 24). Pour que l’apprentissage politique soit fructueux et permette véritablement de briser le cercle vicieux, il importe toutefois de ne pas cantonner celui-ci à un apprentissage instrumental, visant à modifier seulement les moyens et stratégies d’intervention. Envisager aussi un apprentissage cognitif, plus ambitieux, qui consiste à remettre sur le métier les modes de raisonnement et à réviser la théorie du changement qui a guidé l’action publique initiale (de Maillard, 2004), à l’instar de ce que nous suggérons dans ce rapport, s’avère parfois nécessaire. Il s’agit de la troisième piste évoquée dans le schéma ci-dessous. Renforcer la réflexivité de l’action publique éducative et anticiper les épreuves de réalité et de légitimité qui peuvent se poser sur le terrain nous paraît être, comme nous l’avons développé ailleurs, de nature à « redonner confiance dans la possibilité de changer profondément l’école par le biais de réformes scolaires » (Draelants, 2018b, p. 176).

Figure 2 : Penser conjointement les légitimités pragmatique et cognitive pour éviter les problèmes prévisibles de « mise en œuvre »



Encadré 7 : Étude de cas sur les tentatives de limitation du recours au redoublement en Belgique francophone (Draelants, 2009 ; 2018a ; 2019)

Dans plusieurs travaux portant sur la réforme du premier degré opérée en Communauté française de Belgique (CFB) dans les années 1990, nous illustrons la force de légitimité que la science a gagnée durant la deuxième moitié du XXe siècle et insistons sur les risques qu'une décision politique essentiellement légitimée par la recherche représente sur son implémentation sur le terrain (Draelants, 2009 ; 2018a ; 2019).

La réforme du premier degré se développe dans un contexte caractérisé par d'importantes incertitudes quant à la scolarité obligatoire (les taux d'échec et de décrochage sont jugés trop élevés en Belgique en comparaison internationale) et marqué par la montée en puissance des sciences sociales comme outil de pilotage des politiques publiques. Dans cette mouvance, la sollicitation de preuves empiriques constitue un gage de rationalité, dont on attend qu'elle permette de corriger les défauts repérés dans le système éducatif et d'en améliorer la qualité. C'est précisément ce qui est espéré vis-à-vis de la situation problématique que connaît la CFB. Ainsi, de nombreuses recherches et évaluations questionnent les chiffres saisissants relatifs à l'échec scolaire des élèves belges et pointent le caractère néfaste de la pratique du redoublement non seulement sur les inégalités scolaires et sur l'efficacité du système éducatif mais aussi sur son efficacité. La multiplication de ces travaux²⁴ et leurs conclusions univoques sur le redoublement opèrent une pression considérable sur les décideurs, dont on attend qu'ils agissent pour rectifier la situation. L'ampleur de la délégitimation du redoublement par la recherche est telle que sa suppression devient rapidement la priorité de la réforme du premier degré. L'objectif est double : réduire le taux d'échecs et les inégalités scolaires (efficacité) et réduire les dépenses éducatives liées au redoublement (efficacité).

En analysant la façon dont la réforme a été justifiée par ses décideurs et celle dont elle a été mise en œuvre par les professionnels sur le terrain, nous avons vu que la réforme échoue car elle est confrontée à de multiples épreuves de réalité (Draelants, 2009 ; Draelants et Revaz, à paraître). Telle qu'elle est élaborée et promulguée, la suppression du redoublement s'appuie sur des résultats scientifiques affichant les progrès inférieurs des élèves redoublants face à leurs camarades promus (Crahay, 1993), les conséquences nuisibles du redoublement sur la confiance et l'estime de soi des élèves ainsi que le caractère peu concluant des dépenses qu'il représente dans l'ensemble du budget alloué à l'éducation (Delvaux *et al*, 1995). De fait, les résultats de recherche mobilisés s'inscrivent dans une logique préventive face à une tendance affichant l'inefficacité du redoublement. En revanche, les travaux sollicités invitent peu à questionner les causes précises de cette inefficacité relative, de même que les conditions dans lesquelles le redoublement s'avère utile (Draelants et Revaz, à paraître). Les analyses montrent, par ailleurs, que les processus de décision s'inquiètent peu du travail des enseignants, de ses dimensions pratiques et concrètes et des préoccupations qui structurent leur activité quotidienne. Or, la réforme du premier degré en Belgique dépend davantage des enseignants et de leur travail que du simple dispositif de suppression du redoublement : on peut bien le décréter,

²⁴ Parmi les travaux influents, on peut évoquer le rapport de l'OCDE intitulé « Les systèmes éducatifs en Belgique : similitudes et divergences » (1991) qui met en évidence des taux d'échecs et de décrochages très élevés (Grisay et Van Damme, 2001). Le rapport de Marcel Crahay figure également parmi les plus importants : « Échec des élèves, échec de l'école ? » (1993). Dans son texte, l'auteur dénonce la pratique du redoublement, qu'il juge responsable de la persistance des inégalités à l'école. Deux ans plus tard, la Radioscopie de l'enseignement (Delvaux *et al*, 1995) par l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) conclut sur le fait que les dépenses allouées au redoublement constituent un investissement infructueux.

mais pour qu'il produise des effets, on ne peut faire autrement que de compter sur l'assentiment des personnes responsables de l'appliquer. En effet, bien que cette mesure constitue concrètement la modification d'une loi et d'un règlement, sa mise en œuvre repose avant tout sur le comportement des enseignants et des élèves. Empêcher les élèves de redoubler suppose une intensification de l'hétérogénéité des classes et, en conséquence, une adaptation des pratiques pédagogiques des enseignants et de leur façon d'envisager et de concevoir leur métier. Le processus de conception de la réforme s'est donc peu intéressé à la légitimité pragmatique du changement et, par là même, à l'acceptation et l'appropriation de ce changement par les professionnels, les préoccupations liées au redoublement tel qu'il est vécu dans la réalité du terrain ayant été écartées du processus de réflexion.

Bien que les premiers contournements de la nouvelle loi aient encouragé les autorités à entreprendre de nouveaux changements structurels visant à obtenir l'assentiment des enseignants (sans pour autant rétablir le redoublement), l'échec de la suppression du redoublement en Belgique ne fait aujourd'hui plus de doute. La révision de la loi s'est révélée infructueuse, au point qu'une forme déguisée de redoublement s'est développée, permettant aux professionnels d'enseigner dans des classes plus homogènes.

Au final, si nous reconnaissons que l'utilisation des connaissances à des fins politiques répond à un besoin de légitimité face à la complexité de toute entreprise d'action publique, nous pensons qu'elle doit répondre à certaines conditions pour remplir sa fonction d'aide à la décision. Le défaut observé dans l'usage des résultats de recherche dans l'élaboration de la réforme du premier degré relève d'une exploitation restreinte des savoirs (Draelants, 2019). Nous l'expliquons par un penchant pour les études de type quantitatif, efficaces en probabilité mais construites sur des indicateurs parfois éloignés de la réalité quotidienne du terrain, des préoccupations concrètes des enseignants et des spécificités des situations des élèves. En définitive, nous souhaitons souligner la nécessité d'intégrer d'autres types de résultats scientifiques aux processus de décision politique. Des savoirs susceptibles d'ouvrir la réflexion sur les causes du redoublement et sur les conditions permettant d'en user de façon efficace, plutôt que de s'arrêter à la démonstration scientifique de son inefficacité, démonstration cantonnée à une légitimation cognitive du changement. Cela nous permet de conclure sur la nécessité de faire appel aux savoirs d'expérience afin d'articuler, dans l'entreprise de changement, les résultats scientifiques à la réalité du redoublement et de leur permettre, ainsi, d'accomplir leur fonction d'aide au pilotage de l'action publique.

Conclusion

Réformer l'école est un processus délicat et qui s'expose notoirement à des difficultés sur le terrain, à tel point que de nombreuses réformes se soldent par un échec, parce qu'elles restent lettres mortes ou qu'elles ne produisent pas les changements attendus. C'est particulièrement vrai des réformes pédagogiques, celles qui visent à modifier les comportements des enseignants et autres acteurs scolaires dont les effets sont par définition médiés, conditionnés par la réponse de ces acteurs qui doivent donc être considérés comme des intermédiaires et coproducteurs de l'action publique.

Afin de comprendre les processus de (non) changement en jeu qui accompagnent la mise en œuvre de ce type de réformes en éducation, nous avons opté dans ce rapport pour une perspective néo-institutionnaliste consistant à analyser une réforme éducative comme une tentative de création ou de changement institutionnel. Le propre d'une institution étant la résistance au changement, lorsqu'une réforme vise un changement institutionnel, elle se confronte nécessairement à l'inertie institutionnelle. Tout projet de réforme en éducation devrait commencer par en prendre acte : pour pouvoir surmonter les obstacles au changement, il faut d'abord accepter de les voir et de les connaître.

La perspective néo-institutionnaliste nous a également conduit à mettre l'accent sur l'enjeu de la légitimité et du processus de (dé)légitimation qui s'avère central à toutes les étapes du processus de changement institutionnel. Nous avons souligné combien en éducation, comme dans d'autres domaines de l'action publique, les savoirs scientifiques constituent une source de légitimation qui gagne en puissance. Il n'est évidemment pas question ici de contester la nécessité de fonder la politique en éducation sur des connaissances solides, ce qui s'avère même essentiel afin d'éviter de tomber dans le travers d'une action publique soucieuse uniquement de légitimité morale ou animée par la seule éthique de conviction (ce qui est parfois qualifié de « politique des bonnes intentions »). Si nous avons soutenu que le recours à l'expertise scientifique peut paradoxalement constituer un facteur de distorsion entre décisions et mises en œuvre, cela tient en ce que le travail de légitimation se concentre alors essentiellement sur la légitimité cognitive, au détriment de ce que l'on peut qualifier diversement de légitimité pragmatique, fonctionnelle ou « de terrain ». Or, le travail de légitimation ne peut se focaliser seulement sur la légitimité morale ni cognitive, il doit aussi tenir compte de la légitimité pragmatique. Ceci suppose de reconsidérer la nature des savoirs pertinents pour réformer. Comme l'exprime Bryk, « il ne s'agit pas seulement de savoir ce qui peut améliorer ou faire empirer les choses ; il s'agit de développer le savoir-comment (*know how*) nécessaire pour améliorer réellement les choses » (Bryk, 2017). Les réformes prescriptives sur la façon de *faire* la pédagogie qui se développent dans le cadre de l'approche *evidence-based* tentent en quelque sorte de résoudre ce problème.

Cependant, pour aborder de front l'enjeu de la légitimité pragmatique, elles doivent s'appuyer sur une conception adéquate du métier enseignant, ce qui n'est pas forcément le cas à l'heure actuelle. Les approches *evidence-based* tendent plutôt à restreindre le pouvoir d'agir des professionnels de l'éducation, elles ont donc de faibles chances d'être appliquées loyalement. En effet, dans le domaine de l'éducation, comme dans toutes les « professions à pratique prudentielle » (Champy, 2009), l'application directe de savoirs scientifiques est mise en défaut par la nature complexe et incertaine du travail enseignant. Enseigner n'est en effet pas juste un travail technique consistant à suivre des règles mais une pratique qui nécessite de faire preuve de jugement en situation. Il s'agit donc

d'approcher la réforme en éducation avec modestie (Hammersley, 2002) et d'accepter qu'une implémentation fidèle d'une réforme est quasiment impossible (Dupriez, 2015).

Au-delà de ces rappels, nous souhaitons esquisser pour conclure une réflexion générale et transversale sur la dimension temporelle du processus de légitimation. Un premier élément de réflexion est de nature théorique : il s'agit de ne pas enfermer l'analyse dans la séquence de mise en œuvre, ce qui implique de rompre avec une conception linéaire de l'action publique. L'idée même d'un processus *top-down* dissociant strictement conception et application des réformes nous semble contestable. Or les approches *evidence-based*, qui s'inscrivent dans la continuité des approches en termes d'ingénierie éducative, tendent vers cette séparation stricte. Tout le sens de notre propos et de la perspective développée dans ce rapport invite à dépasser l'approche linéaire ou séquentielle du processus d'action publique. La mise en œuvre n'est pas une étape ou un moment dissociable de la phase de conception d'une réforme, elle doit être pensée et intégrée dès le départ du processus précisément en raison de ce qui vient d'être rappelé et qui implique que les enseignants ne peuvent « simplement » suivre des prescriptions (Biesta, 2007 & 2010 ; Dupriez, 2015). En pratique cependant, la question est complexe car les enseignants sont simultanément demandeurs d'autonomie et de balises voire de directives pédagogiques claires, c'est donc plutôt vers un compromis entre recours à des outils standardisés et reconnaissance de l'autonomie professionnelle que penchent les travaux qui cherchent à identifier les meilleurs dispositifs pour soutenir le changement pédagogique (Enthoven *et al.*, 2015 ; Dellisse, 2020).

Un deuxième élément concerne la perspective temporelle avec laquelle nous avons appréhendé le (non) changement dans ce rapport. En mettant l'accent sur les résistances au changement, les épreuves de légitimité qui se donnent à voir dans le cours de l'action publique et surtout lors de la réception des réformes sur le terrain, nous avons *de facto* privilégié une temporalité de court à moyen terme. Or le temps est en quelque sorte une condition du changement institutionnel. Car dépasser l'inertie institutionnelle demande, par définition, du temps. Dès lors, n'est-il pas préférable d'observer des temporalités plus longues ? Faut-il seulement accorder de l'importance aux résistances ? Ne sont-elles pas inéluctables à court terme et dérisoires à long terme s'il s'avère qu'elles se résorbent au fil du temps ?

De fait, au regard de la temporalité scolaire, un recul de plusieurs années est généralement considéré comme nécessaire pour évaluer une réforme. D'autant plus dans le cas d'une réforme pédagogique puisque ce type de réforme implique des modifications du comportement des acteurs scolaires. Les chercheurs qui ont observé les conséquences des politiques qui visent à réguler les actions des établissements scolaires par la mise en concurrence et la reddition de comptes ont par exemple constaté des résultats différents selon la temporalité envisagée. À court terme, plutôt que de procéder à des ajustements internes de leur culture et de leurs pratiques, les équipes pédagogiques réagissent par un management des apparences. Cependant, à long terme on note l'apparition de transformations plus profondes. Tout se passe comme si le découplage entre apparences et réalités organisationnelles n'était pas tenable dans la durée (Draelants et Dumay, 2016). Ces évolutions sont évidemment importantes à étudier et elles suggèrent que de vives contestations initiales n'empêchent pas une normalisation voire une acceptation progressive des nouveaux modes de fonctionnement.

Cependant, nous ne pensons pas que les résistances au changement ne soient que des épiphénomènes. Les ignorer d'emblée paraît éminemment contestable du point de vue de l'éthique de conviction responsable. Premièrement, cela s'avère risqué puisqu'une réforme pédagogique se doit

d'essayer de convaincre et donc d'établir sa légitimité auprès des acteurs concernés par celle-ci et dont le soutien est indispensable à la concrétisation du changement. Comme nous l'avons illustré à travers plusieurs études de cas, notamment celle portant sur le redoublement, la question de la légitimation n'est pas ignorée de l'action publique, mais celle-ci survalorise la légitimité cognitive. Les critiques émanant du terrain sont rarement prises au sérieux. Certes, nous n'ignorons pas que certains acteurs idéologiquement opposés à la réforme refuseront toujours de jouer le jeu. Mais sauf exceptions, il paraît plus productif de partir du principe que les acteurs de terrain ont de bonnes raisons de résister.

Pendant toutes les résistances, toutes les critiques émanant du terrain ne sont pas à mettre sur le même pied. Celles qu'il nous paraît risqué d'ignorer sont celles partagées par une part importante des professionnels et basées sur une connaissance et une expérience pratiques des réalités que l'action publique entend modifier. Pour s'assurer de leur pertinence, un élément important à considérer renvoie à ce que nous proposons de nommer l'ancrage des représentations. Les institutions définissent en effet des représentations « tenaces » (Palier, 2010). Leur ténacité provient de ce qu'elles sont ancrées dans une réalité, historique ou contextuelle. Lorsque c'est le cas, il ne suffit pas de leur présenter des connaissances scientifiques attestant de la supériorité théorique des nouveaux arrangements institutionnels, il importe d'établir leur légitimité pragmatique, ce qui suppose d'étudier leur point de vue pour comprendre cette réalité et ce qui conduirait *in fine* ces acteurs à modifier leur comportement dans le sens attendu par la réforme.

Souligner l'importance de la légitimité pragmatique revient au fond à rappeler que les représentations ne se construisent pas à partir de rien mais dépendent d'institutions, c'est-à-dire éventuellement d'autres représentations et aussi plus fondamentalement d'un système de règles. Construire la légitimité pragmatique implique donc du changement légal mais celui-ci doit être suffisamment large. Une conception ambitieuse du changement légal nécessite de percevoir que les règles sont solidaires les unes des autres, qu'il faut donc penser les ensembles ou réseaux institutionnels. Lorsqu'ils sous-estiment cette problématique, les chercheurs et les responsables politiques tendent à produire de la « déréalisation » qui peut être définie comme la tendance à « couper les croyances de leurs fondements pratiques » (Lemieux, 2012, p. 181).

Autrement dit, il ne s'agit pas uniquement de transformer des représentations et des croyances erronées mais, plus fondamentalement, de modifier certains paramètres structurels qui sous-tendent et surdéterminent ces croyances. Pour ce faire, il importe que les responsables politiques prennent conscience que dans le système éducatif, « tout se tient » (Hutmacher, 1993). Pour reprendre l'exemple du redoublement, il s'agit de percevoir à quel point cette pratique est insérée dans un réseau institutionnel. C'est ce réseau institutionnel qui exerce une force inertielle. Si l'on veut changer rapidement et durablement les choses, l'« injonction rituelle au changement des pratiques » a peu d'effet, susciter des innovations et des expérimentations locales ne suffit pas non plus, un changement plus global, systémique, est requis.

Lorsque l'action publique se met à l'écoute du terrain et accepte de faire son autocritique, des processus d'apprentissage politique et de révision des réformes peuvent en résulter. Ce qui, lorsqu'on considère la dimension temporelle du processus de légitimation, joue un rôle positif dans la perspective du maintien de relations apaisées entre les décideurs des autorités éducatives et les acteurs de terrain et plus largement de la capacité même de ceux-ci à développer une politique

éducative. Nous entendons par-là un programme d'action qui dépasse la « simple réforme », l'action ponctuelle, mais implique un ensemble de réformes, en principe articulées entre elles et pensées en lien avec les précédentes. Toute réforme s'inscrit en effet dans une histoire, dans une politique d'éducation plus large. Pour comprendre la réception d'une réforme, avoir une connaissance du passé, des épisodes antérieurs qui ont émaillé l'histoire récente de la politique scolaire est utile. De même, la construction de la légitimité pragmatique d'une réforme implique de prendre en compte les effets des politiques antérieures. Lorsque les relations entre les *policy-makers* (les décideurs mais aussi les experts qui les conseillent) et les acteurs de terrain sont caractérisées par une défiance réciproque on conçoit aisément que le terreau n'est guère favorable pour faire germer des politiques futures.

Ce n'est donc pas seulement par souci d'efficacité ou, autrement dit, en vertu d'une pure éthique de responsabilité qu'il convient de tenir compte du point de vue des enseignants et d'établir la légitimité pragmatique du changement que l'on vise à faire advenir par un processus de réforme. C'est aussi en raison d'une éthique de conviction responsable qui valorise les conséquences politiques bénéfiques qui peuvent découler de relations de confiance réciproque entre acteurs du haut et acteurs du bas.

Ces deux types d'acteurs sont en effet voués à être désajustés les uns par rapport aux autres dans la mesure où la plupart des réformes éducatives menées peuvent être considérées comme étant « en avance sur leur temps ». Ceci nous conduit à une dernière considération relative à la question de la temporalité liée à la nature des politiques menées dans les sociétés modernes. En reprenant la différence que Durkheim introduit entre deux types de lois ou de changements légaux²⁵, nous proposons en effet de distinguer deux types de réformes : celles qui rattrapent leur retard et entérinent l'existant et celles qui sont en avance sur leur temps et sur les attentes de la société (Karsenti et Lemieux, 2017). Les réformes qui rencontrent des problèmes de légitimation sont habituellement de ce second genre. Or, nos sociétés modernes avancées étant des sociétés qui œuvrent constamment à leur perfectibilité, la politique moderne s'inscrit résolument dans une logique méliorative. De nombreuses réformes veulent impulser le changement, montrer le chemin suivant une logique de précurseurs qui, par vocation, sont en décalage avec le reste de la société. Les nouvelles représentations promues par les avant-gardes pédagogiques qui inspirent souvent les réformes ne reposent, à la différence des anciennes représentations, sur aucun ancrage historique ou contextuel. Elles apparaissent donc désincarnées, ce qui nuit à leur pouvoir de conviction²⁶.

En vue de limiter le manque prévisible d'adhésion populaire aux règles instituées par des élites réformatrices, Durkheim recommandait de renforcer la participation des corps intermédiaires aux processus de décision et de délibération. Dans le cas présent, ce sont surtout les professionnels de l'éducation qu'il s'agit d'associer, ce qui rejoint ce que nous préconisons dans ce rapport qui insiste sur la nécessité d'établir la légitimité pragmatique ou de terrain des changements afin d'anticiper les difficultés de réception des réformes en éducation. D'une certaine manière, nous rejoignons ainsi

²⁵ Dans *De la division du travail social*, Durkheim avance que le cadre juridico-moral d'une société est soit « en retard excessif sur l'état de la division du travail social qui y prévaut » soit « en avance excessive sur les attentes immanentes à l'état actuel de la division du travail social » (Karsenti et Lemieux, 2017). Lorsque les normes sont en retard sur l'état de la division du travail, il estime que l'effort de l'État devra consister à diminuer ce retard ; inversement lorsque les normes sont en avance, il s'agira de réduire cette avance.

²⁶ C'est par exemple le cas lorsqu'une réforme fait appel à une comparaison internationale ou à des résultats PISA pour légitimer le changement promu (par construction méthodologique ce type de données fait abstraction du contexte historique, social, politique qui permet de donner du sens aux résultats de chaque système éducatif).

Durkheim qui considérait que ce qui détermine ultimement les conduites sociales et la réponse aux changements légaux se joue toujours du côté de la division du travail social et de l'organisation des pratiques. « Ce sont les attentes et les aspirations immanentes à la *praxis*²⁷, en effet, qui commandent l'adhésion aux règles instituées par l'État » (Karsenti et Lemieux, 2017).

²⁷ La *praxis* fait référence à la pratique du travail social. Lorsqu'ils expliquent l'approche durkheimienne du normal et du pathologique, Karsenti et Lemieux (2017) rappellent la distinction entre deux états de la norme sociale : les attentes et les aspirations inhérentes à l'évolution de la pratique du travail social et le cadre juridico-moral en vigueur. Selon Durkheim, c'est l'état actuel de la division du travail et les attentes liées à son évolution qui dicte l'adhésion et la modification du cadre juridico-moral nouveau.

Références bibliographiques

- Berger, P. & Luckmann, T. (1996). *La construction sociale de la réalité*. Paris : Armand Colin.
- Bidwell, C. E. (1965). The school as a formal organization. *Handbook of organizations*, 972, 1019.
- Biesta, G. (2007). Why “what works” won’t work: Evidence-based Practice and the Democratic Deficit in Educational Research, *Educational Theory*, 57(1), 1-22.
- Biesta, G. (2010). Why ‘What Works’ Still Won’t Work: From Evidence-Based Education to Value-Based Education, *Studies in Philosophy & Education*, 29(5), 491-503.
- Bonami, M. & Garant, M. (Ed.) (1996). *Systèmes scolaires et pilotage de l’innovation*. Bruxelles : De Boeck.
- Bonny, Y. (2012). Introduction. Les institutions publiques au prisme de la pluralité. In Y. Bonny et L. Demailly (Dir.). *L’institution plurielle* (pp. 9-36). Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.
- Bouguen, A., Grenet, J. & Gurgand, M. (2017). La taille des classes influence-t-elle la réussite scolaire ?, Institut des Politiques Publiques. <https://econpapers.repec.org/paper/halippap/hal-02453596.htm>
- Bressoux, P. & Lima, L. (2011). *La place de l’évaluation dans les politiques éducatives : le cas de la taille des classes à l’école primaire en France*. Grenoble : Laboratoire des Sciences de l’éducation, Universités Pierre-Mensès-France et Joseph-Fourier.
- Broadfoot, P. (2000). Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l’État évaluateur. *Revue française de pédagogie*, 130, 43-55.
- Broccolichi, S. Joigneaux, C. & Couturier, C. (2018). Comment les jeunes maîtres appréhendent-ils les difficultés de leurs élèves ? Aspirations initiales, obstacles actuels et possibilités de les surmonter, *Recherche & formation*, 1(87), 29-45.
- Bruun, H. H. (2016). *Science, Values and Politics in Max Weber’s methodology*. Copenhagen: Munksgaard [first edition: 1972].
- Bryk, A. (2017). Accélérer la manière dont nous apprenons à améliorer, *Éducation & didactique*, 11(2), 11-29.
- Carrasco, A., Flores, C. & Gutiérrez, G. (2016). « Les pratiques d'admission sélective dans les écoles primaires chiliennes ». In H. Draelants & X. Dumay (Dir). *Les écoles et leur réputation*. Louvain-la-Neuve : De Boeck.
- Chambers, J. H. (1992). *Empiricist research on teaching: A philosophical and practical critique of its scientific pretensions*. Kluwer Academic Pub.
- Champy, F. (2009). *La sociologie des professions*, Paris : Presses universitaires de France.
- Coburn, C.E (2004). Beyond decoupling: rethinking the relationship between the institutional environment and the classroom. *Sociology of education*, 3(77), 211-244.

Coleman, J.-S., Campbell, E.-Q., Hobson, C.-F., McPartland, J.-M. *et al.* (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington, DC: US. Department of Health, Education and Welfare, Government Printing Office.

Crahay, M. (1993). Échec des élèves, échec de l'école ? *Recherche en éducation. Théorie et Pratique*, Bruxelles : Centre Bruxellois de Recherche et de Documentation pédagogique.

Datnow, A. & Castellano, M. (2000). Teachers' Responses to Success for All: How Beliefs, Experiences, and Adaptations Shape Implementation, *American Educational Research Journal*, 37(3), 775-799.

Dellisse, S. (2020). *Soutenir le changement de pratiques pédagogiques : étude quasi expérimentale sur l'apprentissage de la compréhension à la lecture au début du secondaire* (Doctoral dissertation, UCL-Université Catholique de Louvain).

Delvaux, B., Giraldo, S. & Maroy, C. (2005). *Réseaux et territoires. Les régulations intermédiaires dans le système scolaire de la Communauté française*. Louvain : Presses universitaires de Louvain.

Delvaux, B. & Mangez, E. (2013). Le rôle des connaissances dans le champ de l'éducation belge francophone : de la nécessité de discrétion au développement hétéronome de connaissances. *Revue française de pédagogie*, 182, 31-40.

Demailly, L., Giuliani, F. & Maroy, C. (2019). « Le changement institutionnel : processus et acteurs », *SociologieS*, Introduction du dossier « Le changement institutionnel », <http://journals.openedition.org/sociologies/9999>.

De Maillard, J. (2004). Notice « Apprentissage ». In L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 57-64). Paris : Presses de Sciences Po.

Derouet, J.-L. (2006). Entre la récupération des savoirs critiques et la construction des standards du management libéral : bougés, glissements et déplacements dans la circulation des savoirs entre recherche, administration et politique en France de 1975 à 2005. *Revue française de pédagogie*, 154, 5-18.

De Visscher, C. et Varone, F. (2004). La Nouvelle Gestion Publique "en action". *Revue internationale de politique comparée*, 2(11), 177-185.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in *organizational fields*. *American sociological review*, 147-160.

Draelants, H. (2006). *Politiques d'éducation et changement institutionnel. Le cas de la réforme du premier degré de l'enseignement secondaire en Belgique francophone*. Thèse de doctorat en sciences économiques, sociales et politiques. Université catholique de Louvain.

Draelants, H. (2009). *Réforme pédagogique et légitimation. Le cas d'une politique de lutte contre le redoublement*. Bruxelles : Éditions De Boeck Université.

Draelants, H. (2019). Le redoublement n'est pas un médicament. Réponses et pistes pour une approche modérée et réflexive de son usage. *Les Cahiers de Recherche du Girsef*, 115.

- Draelants, H. (2018b). *Comment l'école reste inégalitaire. Comprendre pour mieux réformer*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain.
- Draelants, H. (2018a). Le redoublement est-il vraiment moins efficace que la promotion automatique ? Une évidence à réinterroger, *Les Cahiers de recherche du Girsef*, 113.
- Draelants, H. & Revaz, S. (à paraître). *La politique des preuves en éducation. Une avancée démocratique ?* Paris : Presses universitaires de France, coll. « Éducation et société ».
- Draelants, H. & Dumay, X. (2016). Les écoles et leur réputation. L'identité des établissements en contexte de marché (Eds.), Bruxelles : De Boeck, coll. « Ouvertures sociologiques ».
- Draelants, H., & Maroy, C. (2007). *Institutional change and public policy*. Knowledge and Policy in Education and Health Sectors. Literature Review.
- Dupriez, V. (2015). Peut-on réformer l'école ? Approches organisationnelle et institutionnelle du changement pédagogique. Bruxelles : De Boeck Supérieur.
- Durkheim, E. (1893). *De la division du travail social*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Enthoven, S., Letor, C. & Dupriez, V. (2015). Réformes pédagogiques et autonomie professionnelle : un couple en tension. *Revue française de pédagogie*, 192, 95-108.
- Fornel (de), M. & Lemieux, C. (2007). Quel naturalisme pour les sciences sociales ? In M. de Fornel, C. Lemieux. *Naturalisme versus constructivisme*, Paris : éditions de l'EHESS, pp. 9-25.
- Gosselin, A. (1995). La rhétorique des conséquences non prévues. Les idéologies et l'électeur rationnel. *Hermès, La Revue*, 3(17-18), 299-319.
- Greenwood, R., Oliver, C., Lawrence, T. B., & Meyer, R. E. (Eds.). (2008). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Sage.
- Greenwood, R., Suddaby, R. & Hinings, C.R. (2002). *Theorizing change: the Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields*, *Academy of Management Journal*, 45(1), 58-80.
- Hall, P.A. & Taylor, R.C.R. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes, *Revue française de science politique*, 47(3-4), 469-496.
- Hammersley, M. (2002). *Educational research, policymaking and practice*. London: Sage.
- Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Hutmacher, W. (1993). *Quand la réalité résiste à la lutte contre l'échec scolaire : analyse du redoublement dans l'enseignement primaire genevois*. Genève : Service de la recherche sociologique.
- Ingram, P., & Clay, K. (2000). The choice-within-constraints new institutionalism and implications for sociology. *Annual review of sociology*, 26(1), 525-546.
- Karsenti, B., & Lemieux, C. (2017). *Socialisme et sociologie*. Éditions de l'EHESS.

- Knoepfel, P. Larrue, C. & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2e éd.). Glarus : Edition Rüegger.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique* (2e édition). Paris : Armand Colin.
- Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). Institutions and institutional work. In S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Eds.). *The Sage handbook of organization studies*. London: Sage, pp. 215-254.
- Lemieux, C. (2012). Peut-on ne pas être constructiviste ?, *Politix*, 4(4), 169-187.
- Lessard, C. & Carpentier, A. (2015). *Politiques éducatives. La mise en œuvre*. Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Éducation et société ».
- Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ?, *Sociologie et sociétés* 40(1), 31-55.
- Maroy, C. (Ed.) (2013). *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats*. Bruxelles : De Boeck Supérieur, coll. « Perspectives en éducation et formation ».
- Maroy, C. (2021). *L'école québécoise à l'épreuve de la gestion axée sur les résultats. Sociologie de la mise en œuvre d'une politique néo-libérale*. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval.
- Meuret, D. (2001), *Les recherches sur la réduction de la taille des classes*. Rapport pour le Haut Conseil de l'évaluation de l'école.
- McLaughlin, M.W. (2005). Listening and Learning From the Field: Tales of Policy Implementation and Situated Practice. In Lieberman, A. (Ed.). *The Roots of Educational Change. International Handbook of Educational Change*. Dordrecht: Springer.
- Monso, O. (2014). L'effet d'une réduction de la taille des classes sur la réussite scolaire en France : développements récents. *Éducation & formation*, 85.
- Morand, C.-A. (1999). *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris : LGDJ.
- Muller, P. & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Éditions Montchrestien, coll. « Clefs politique ».
- Neave, G. (1988), On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 23 (1-2), 7-23.
- Olin Wright, E. (2017). *Utopies réelles*. Paris : La Découverte.
- Orianne, J., Draelants, H. & Donnay, J. (2008). Les politiques de l'autocontrainte. *Éducation et sociétés*, 2(2), 127-143.
- Palier, B. (2010). Path dependence (Dépendance au chemin emprunté). In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 411-419). Paris : Presses de Sciences Po.
- Palier, B. & Surel, Y. (2005). Les « trois i » et l'analyse de l'état en action. *Revue française de science politique*, 55(1), 7-32.

Parsons, T. (1937). *The Structure of Social Action. A Study in Social Theory with Special Reference to a Group of Recent European Writers*. New York: The Free Press.

Piketty, T. (2004). *L'impact de la taille des classes et de la ségrégation sociale sur la réussite scolaire dans les écoles françaises. Une estimation à partir du panel primaire 1997*. Document de travail Paris-Jourdan.

Piketty, T., Valdenaire, M. (2006). *L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français. Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995*. Les Dossiers - Enseignement scolaire, n°173, 153 p., MEN-DEP.

Powell, W. W., & Colyvas, J. A. (2008). Microfoundations of institutional theory. In R. Greenwood, C. Oliver, T. B. Lawrence & R. E. Meyer (Eds.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*, London: Sage, 276, 298.

Revaz, S. (2020). *Réformer l'école dans un contexte de démocratie directe : regards croisés sur trois réformes de l'enseignement secondaire obligatoire en Suisse romande*. Thèse de doctorat en sciences de l'éducation, Université de Genève.

Roth, A. (2017). *Les marches où l'argent ne fait pas la loi*. Louvain-la-Neuve : De Boeck.

Rowan, B., & Miller, R. J. (2007). Organizational strategies for promoting instructional change: Implementation dynamics in schools working with comprehensive school reform providers. *American educational research journal*, 44(2), 252-297.

Russeil, S. (2014). Transfert de politiques publiques. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 640-650). Paris : Presses de Sciences Po.

Scott, W. R. (2013). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. London: Sage.

Simoulin, V. (2000). Émission, médiation, réception... Les opérations constitutives d'une réforme par impregnation. *Revue française de science politique*, 50(2), 333-350.

Slavin, R. E. (2002). Evidence-Based Education Policies: Transforming Educational Practice and Research, *Educational Researcher*, 31(7), pp. 15-21.

Slavin, R. E. (2008). Cooperative Learning, Success for All, and Evidence-based Reform in Education. *Education et didactique*, 2(2), 151-159.

Suchman, M.C. (1995), Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.

Thelen, K. (2003). Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique, *L'Année de la régulation*, 7, 13-43.

Trépos, J.-Y. (1996). *La sociologie de l'expertise*. Paris : Presses Universitaires de France.

Vincent, G., Lahire, B., Thin, D. (1994). Sur l'histoire et la théorie de la forme scolaire. In G. Vincent (Dir.). *L'éducation prisonnière de la forme scolaire ? Scolarisation et socialisation dans les sociétés industrielles*. Lyon : Presses Universitaires de Lyon.



le cnam Cnesco

Centre national d'étude des systèmes scolaires

**CENTRE NATIONAL D'ÉTUDE DES SYSTÈMES SCOLAIRES
CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET MÉTIERS**

41 rue Gay-Lussac - 75005 PARIS

06 98 51 82 75 - cnesco@lecnam.net

www.cnesco.fr



RÉSEAU CANOPÉ

4 avenue du Futuroscope Téléport 1

CS 80158 86961 FUTUROSCOPE

05 16 01 76 26 / www.reseau-canope.fr



FRANCE ÉDUCATION INTERNATIONALE

1 avenue Léon Journault - 92318 SÈVRES

01 45 07 60 00

www.france-education-international.fr



UNIVERSITÉ DE GENÈVE

FACULTÉ DE PSYCHOLOGIE
ET DES SCIENCES DE L'ÉDUCATION

UNIVERSITÉ DE GENÈVE

24 rue du Général Dufour - 1211 GENÈVE 4

+41 (0)22 379 71 11

www.unige.ch

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU CNESCO :



www.cnesco.fr



[Cnesco](#)



[Cnesco](#)



[Cnesco](#)