

CONFÉRENCE DE COMPARAISONS INTERNATIONALES

GOUVERNANCE DES POLITIQUES ÉDUCATIVES



RAPPORT DE SYNTHÈSE

#CCI_GOUVERNANCE

OCTOBRE 2022

LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES ET RÉFORMES ÉDUCATIVES

Rapport de synthèse

Christian MAROY
UCLouvain et université de Montréal

Claude LESSARD
Université de Montréal

Barbara FOUQUET-CHAUPRADE
Université de Genève

Octobre 2022

le **cnam**
Cnesco

Centre national d'étude des systèmes scolaires

Pour citer ce document, merci d'utiliser la référence suivante :
Maroy, C., Lessard, C. & Fouquet-Chauprade, B. (2022). *La mise en œuvre des politiques et réformes éducatives : rapport de synthèse*. Cnesco-Cnam

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

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

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

Sommaire

Résumé.....	6
Introduction.....	8
Chapitre 1 – La problématique de la mise en œuvre	12
I. Politique éducative, réforme pédagogique, mise en œuvre ? De quoi parle-t-on ?	12
A. Politique éducative et mise en œuvre	12
B. Réforme scolaire et pédagogique.....	14
C. Contextualiser la mise en œuvre des politiques.....	14
II. Perspectives d'analyse et critères d'évaluation d'une mise en œuvre réussie.....	16
A. Des perspectives différentes	16
B. Comment évaluer la « réussite » d'une réforme ?.....	17
Chapitre 2 – Le contexte et la mise en sens des politiques éducatives	21
I. Contexte, contextualisation, mise en sens : définitions	21
A. Contexte.....	21
B. Contextualisation	22
C. Mise en sens	23
II. Les trois âges de fabrication et leurs effets	23
A. Les trois âges.....	24
B. Les rapports entre les trois âges/régimes : distincts ou sédimentés ?.....	27
C. Régime de fabrication des politiques et mises en sens : des récits globaux (ou méta-récits).....	30
III. Des contextes changeants : études de cas.....	33
IV. Quelques éléments conclusifs	39
Chapitre 3 – Acteurs et instruments de la mise en œuvre	41
I. Anciens et nouveaux acteurs de la mise en œuvre	41
A. Acteurs « traditionnels » de la mise en œuvre et évolution de leurs rôles.....	42
B. Nouvelles offres de services et nouveaux acteurs de la mise en œuvre.....	45
C. Configurations des acteurs : entre coordination et interdépendance	48
II. Les instruments de la mise en œuvre.....	50
A. Les instruments.....	50
B. Les évolutions des instruments, évolution des rapports sociaux.....	51
III. Quelques éléments conclusifs	51
Chapitre 4 – Légitimation et institutionnalisation de la mise en œuvre des réformes scolaires.....	53
I. L'institutionnalisation : un processus de légitimation mais aussi de régulation et de pression.....	53
A. Une réforme effective est une réforme institutionnalisée.....	53

B.	Une réforme effective car légitime.....	54
C.	Une réforme effective car régulée.....	54
II.	Complexité des processus de changement institutionnel et freins au changement.....	55
A.	La difficile genèse des réformes scolaires en amont de leur mise en œuvre.....	55
B.	La mondialisation des politiques éducatives : un vecteur de changement ?.....	56
C.	Une forme scolaire qui « résiste » au changement pédagogique	57
III.	Conditions favorables à la légitimation du changement	58
A.	Des principes à prendre en compte.....	58
B.	Des difficultés à anticiper.....	58
C.	Des voies à emprunter	59
D.	Des limites.....	61
IV.	La légitimation n'épuise pas la question de l'institutionnalisation	62
A.	De nouveaux éléments	62
B.	Les vecteurs organisationnels et instrumentaux de l'institutionnalisation du changement	63
C.	L'ancrage des changements dans les routines et scripts organisationnels	64
D.	Quantification de l'éducation et outils numériques.....	66
V.	Quelques éléments conclusifs – les deux ressorts de l'institutionnalisation : légitimation et régulation	69
A.	Légitimation	69
B.	Régulation	69
	Conclusion : qu'est-ce qu'une mise en œuvre réussie ?.....	71
A.	Des critères de réussite d'une politique éducative et de la mise en œuvre	71
B.	Ce que l'on retient des analyses	72
C.	Éléments de stratégies d'une mise en œuvre réussie	75
	Bibliographie.....	79

Résumé

Ce rapport de synthèse a été produit dans le cadre de la conférence de comparaisons internationales du Cnesco sur la gouvernance des politiques éducatives. Il s'est focalisé sur la mise en œuvre des politiques et réformes éducatives, celles-ci apparaissant à plus d'un titre incertaines et/ou souvent défectueuses, tantôt dans leur conception, tantôt dans leur mise en œuvre, auprès d'acteurs internes ou externes au champ de l'éducation.

Pour aborder la problématique de la mise en œuvre des politiques et réformes éducatives, ont été combinées trois thématiques qui couvrent différentes facettes de la mise en œuvre, mais qui sont également chacune en elle-même des dimensions analytiques : 1. Les **contextes et le sens de la mise en œuvre**, 2. Les **acteurs, dispositifs et outils de la mise en œuvre** et 3. Les **trajectoires de la mise en œuvre, les processus et les effets**. Ces entrées thématiques et analytiques s'entrecroisent et interagissent tant du point de vue de l'analyse des expériences existantes que du point de vue d'une réflexion sur les leviers et les capacités d'action des acteurs et agents impliqués.

Le premier chapitre présente les trois dimensions/thématiques mentionnées ci-dessus. La thématique « **contexte et sens de la mise en œuvre** » intervient en amont de la mise en œuvre d'une réforme ou d'une politique éducative, et parallèlement à sa « fabrication » politique. Elle renvoie à la manière dont le contexte et les conditions de mise en œuvre d'une réforme éducative, ainsi que le sens qui lui est donné, peuvent en affecter son déroulé ou son effectivité. La mise en œuvre d'une réforme pédagogique ou d'une politique éducative met en jeu ou en mouvement d'**acteurs, outils et dispositifs institutionnels ou organisationnels** existants ou actualisés, dont l'intervention devrait en faciliter l'effectivité ou en améliorer les effets visés. Ainsi, la deuxième thématique s'intéresse non seulement aux **acteurs – traditionnels ou nouveaux** – mais également aux **dispositifs, outils et instruments** qui contribuent à la mise en œuvre d'une réforme éducative. Celle-ci s'inscrit dans une temporalité et des espaces variés. Dès lors, se pose non seulement la question de sa planification en étapes, mais surtout celle de son déploiement effectif (troisième thématique). Est-il donc possible de jouer sur ou de peser sur le « cours » d'une réforme, sur sa trajectoire, sur sa réussite ou son échec ? Cette thématique se décline en deux sous-thématiques. La première traite des **trajectoires de la mise œuvre**, des apprentissages que celle-ci induit chez les acteurs concernés et de l'évaluation de ses effets. La seconde consiste en l'étude **des conditions d'institutionnalisation et de légitimation** d'une réforme.

Après ce premier chapitre qui, cerne et clarifie les concepts-clés nécessaires à l'articulation de la problématique traitée, les trois chapitres suivants abordent tour à tour chacune des trois entrées thématiques et analytiques retenues.

Le deuxième chapitre discute du **contexte et du sens des politiques éducatives**. Ce chapitre présente entre autres les **trois régimes de fabrique des politiques éducatives**, tels que proposés par Pons, et y associe des stratégies de mise en œuvre qui sans être nécessairement déduites des régimes de fabrique des politiques, n'en sont pas moins empiriquement liées. À la lumière des études de cas, il revient sur l'idée que **les contextes peuvent**, dans la durée de vie d'une politique, **changer et influencer**, parfois de manière significative, **le sens et la trajectoire d'une politique**. Aussi, il discute du fait qu'un contexte peut être objet d'une transformation voulue – une sorte d'ingénierie – de manière à y implanter les conditions de succès de la mise en œuvre d'une politique. Il conclut sur l'importance de l'analyse du contexte et sur l'importance d'une conversation continue des acteurs sur le contexte et

sur l'élaboration d'un consensus qui donne sens à leur travail de (mise en œuvre d'un) changement institutionnel.

Le troisième chapitre aborde la question des **acteurs, de leur rôle et des instruments de la mise en œuvre**. Il rappelle que les acteurs jouissent d'une certaine autonomie ou d'une **marge de manœuvre relative** qui leur donne un certain pouvoir d'action (une certaine agentivité). Ces acteurs peuvent dès lors être considérés comme des « *policy-makers* » et non pas de simples exécutants, ainsi que le propose un modèle applicationniste qui aborde la mise en œuvre comme une simple application de règles et de procédures prédéfinies. À la lumière des rapports scientifiques et des études de cas produits dans le cadre de cette conférence du Cnesco, le chapitre synthétise les principaux résultats sur la diversification des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques et la **complexification de leurs interrelations**. En effet, aux **acteurs traditionnels** – les enseignants et leurs associations syndicales ou professionnelles, les directions d'établissement, l'administration publique, les structures intermédiaires – se sont joints **de nouveaux acteurs assumant de nouveaux rôles** – des experts et des chercheurs, des *coachs* pédagogiques, des municipalités, des organisations internationales et des acteurs non étatiques. Ces nouveaux acteurs **modifient les configurations « traditionnelles »** contribuant à la fabrique et à la mise en œuvre des politiques. Ce chapitre aborde aussi **l'évolution des dispositifs et des outils d'action publique** qui ont contribué à l'émergence de nouveaux rôles professionnels. On songe notamment aux agents intermédiaires accompagnant les enseignants dans leur appropriation du changement au sein de communautés d'apprentissage professionnelles, elles-mêmes plus ou moins soumises (ou à risque de l'être) aux impératifs d'une gestion axée sur les résultats.

Le quatrième chapitre traite de **l'institutionnalisation de la mise en œuvre des politiques éducatives**. Il argue que celle-ci doit se comprendre comme un processus de légitimation, mais aussi de régulation et de pression. Il constate que, dans les sociétés contemporaines plurielles et fragmentées, la **légitimation des politiques éducatives est difficile tout au long de leur trajectoire**, au moment de leur genèse, comme au moment de leur mise en œuvre. Entre autres, parce que les politiques éducatives se heurtent à une forme scolaire qui résiste au changement, notamment au changement pédagogique. On ne peut donc se contenter de faire appel à des stratégies de persuasion, des appels à des valeurs prétendument consensuelles pour soutenir la mise en œuvre. Il importe aussi de s'appuyer sur des outils et des modes d'action publique qui engagent **des mécanismes de pouvoir et de régulation par l'autorité publique**. Combinant légitimation et pression, l'institutionnalisation du changement sera d'autant réussie que celui-ci sera introduit et ancré dans les routines et scripts organisationnels. Cette routinisation étant dès lors une manifestation d'une institutionnalisation réussie.

Enfin, à la lumière des réflexions et analyses produites et des critères de réussite – légitimation et effectivité –, la conclusion propose des éléments de réponse à la question : qu'est-ce qu'une mise en œuvre réussie ? Cette conclusion comprend trois sections : la première rappelle les critères de réussite d'une politique éducative mentionnée au chapitre 1 ; la seconde deuxième résume succinctement ce qui peut être retenu des analyses des trois dimensions développées ; et la troisième identifie, sinon des prescriptions pour une mise en œuvre réussie, du moins quelques éléments stratégiques que l'on aurait intérêt à prendre en considération lorsque, dans l'accomplissement de leur travail, les acteurs de l'éducation sont confrontés aux incertitudes et aux difficultés liées à l'institutionnalisation d'un changement impulsé par une politique éducative explicite.

Introduction

Ce rapport présente des éléments clés de la conférence de comparaisons internationales sur la gouvernance des politiques éducatives qui s'est tenue en novembre 2021 et pilotée par le Centre national d'étude des systèmes scolaires (Cnesco).

Il s'appuie sur une synthèse des travaux préparatoires (rapports scientifiques pluridisciplinaires et internationaux), des études de cas présentés au cours de cette conférence et des discussions qui ont suivi et nourri le travail en ateliers conduisant à la formulation de préconisations (présentées dans un document distinct).

La question centrale sous-tendant ce rapport et la conférence a été de savoir ce qui conditionne, favorise ou handicape la mise en œuvre d'une politique éducative. La focale générale n'est donc pas sur les contenus souhaitables ou pertinents des politiques éducatives, ou encore sur leurs impacts ; elle se centre plutôt sur les processus qui orientent l'insertion des politiques éducatives et leur déclinaison concrète sur les divers terrains de pratique. Quelques ingrédients d'une mise en œuvre réussie en termes de légitimité et d'effectivité sont avancés en conclusion.

Nous problématisons la mise en œuvre des politiques éducatives en tant que changement institutionnel. Nous adoptons une posture analytique, inspiré du néo-institutionnalisme¹ et de la sociologie de l'action publique (notamment son approche cognitive et l'attention portée aux dispositifs et aux outils d'action publique).

Nous envisageons la mise en œuvre des politiques éducatives comme des entreprises intentionnelles de changement institutionnel, *id est* de changement dans les règles et les procédures plus ou moins coordonnées qui gouvernent les interactions et les comportements des acteurs et des organisations.

Ce changement est toujours ancré dans un contexte spatiotemporel particulier qui donne sens au changement et influe sur sa trajectoire particulière à travers diverses échelles ou contextes (micro, méso, national, international). Il est également le fruit du travail d'acteurs, de leur agentivité, i.e. de leur capacité d'agir, par opposition à ce qu'impose une structure sociale, capacité qui se manifeste, entre autres, par des activités d'interprétation et de traduction du changement en fonction des valeurs, des intérêts et des représentations des acteurs concernés. Ce changement institutionnel passe par des dispositifs et des outils qui sont aussi sujets à des évolutions au gré des contextes et qui ont des effets sur les représentations et les pratiques des acteurs auxquels ils s'appliquent.

En définitive, une mise en œuvre réussie d'une politique éducative est une forme d'institutionnalisation d'un changement légitime dans le cadrage de l'action éducative, fruit du travail institutionnel d'acteurs en contexte. Celle-ci est réussie lorsque le changement est considéré comme approprié sur le plan normatif, efficace et faisable sur le plan opérationnel, si bien qu'il devient progressivement naturel et allant de soi.

¹ Le néo-institutionnalisme est une approche analytique qui cherche à expliquer le fonctionnement des organisations en référant à leur environnement institutionnel. Il se décline en trois principaux courants : le néo-institutionnalisme historique, le courant du choix rationnel et le néo-institutionnalisme sociologique. Ce texte est surtout inspiré par ce dernier courant qui met de l'avant les concepts de légitimité, de pressions institutionnelles, d'isomorphisme, de travail et d'entrepreneuriat institutionnel.

Une politique éducative a une vie qui ne se résume pas à une série d'étapes linéaires qu'il suffirait de gérer de manière experte appuyée sur des règles générales et décontextualisées ; si ces dernières peuvent être utiles (par exemple, il importe de consulter les acteurs), elles doivent toujours donner lieu à un important travail de contextualisation, de traduction et d'adaptation. Si une politique éducative connaît des moments caractéristiques, souvent critiques, ses composantes sont souvent remises en jeu, retravaillées par les acteurs, jamais véritablement acquises pour de bon. Un travail de légitimation du changement dans ses dimensions morales, cognitives et pragmatiques devient alors essentiel. Ce travail de légitimation n'est pourtant pas suffisant pour assurer une complète institutionnalisation du changement : en effet, il faut que ce dernier s'appuie sur des mécanismes de pouvoir et de pression, et soit éventuellement ancré dans les routines et les scripts² organisationnels, il s'appuie donc aussi sur des régulations incitatives du changement et (re)structurant les schèmes cognitifs et les pratiques des acteurs.

L'objectif de ce rapport de synthèse est de contribuer à une meilleure compréhension des dynamiques en jeu tout au long de la trajectoire d'une politique éducative et ainsi à en améliorer la gouvernance réfléchie.

À la lumière de cette problématique, la conférence fut structurée autour de trois axes : tout d'abord, le contexte et le sens de la mise en œuvre ; ensuite, les acteurs, dispositifs et outils de la mise en œuvre ; et, en troisième lieu, les trajectoires, les processus et les effets de la mise en œuvre.

Des travaux préparatoires ont fait le point sur l'état des connaissances sur chacune de ces dimensions et, on le constatera à la lecture des chapitres qui suivent, ont grandement nourri notre réflexion. Le lecteur a accès à ces documents sur le site du Cnesco³. Il pourra y lire avec grand intérêt, la contribution de Pons sur le contexte et le sens de la mise en œuvre, notamment l'idée de régime de fabrique des politiques éducatives ; celle de Dupriez sur les acteurs de la mise en œuvre, leur rôle et leur accompagnement ; celle de H. Buisson-Fenet, Marx et Reverdy sur les dispositifs et outils de la mise en œuvre ; celle de Draelants et Revaz sur les conditions d'institutionnalisation et la légitimation (dans ses dimensions légale, morale, cognitive ou par les connaissances, pragmatique ou fonctionnelle, et culturelle) ; celle de Pont (OCDE), présentant un panorama international sur le pourquoi et le comment des pays s'emparent de la question de la mise en œuvre des politiques éducatives ; celle de Gentaz et Richard sur les recherches dites « interventionnelles » et enfin, celle de Cotton et Lacouette-Fougère, sur l'évaluation participative des politiques éducatives. Il y a là un ensemble d'analyses et de réflexions d'une grande qualité dont ce rapport synthèse est largement tributaire.

Outre ces travaux préparatoires et nos propres travaux sur cette question, ce rapport de synthèse s'est aussi nourri des études de cas de divers pays (l'Australie, la Belgique (communautés francophone et néerlandophone), le Chili, la Hongrie, la Suisse, la Tchéquie) ; ces études ont abordé la mise en œuvre de diverses politiques éducatives :

- la mise en place d'une organisation de la recherche éducative inspirée de *l'evidence-based policy* (Australie, Donovan) ;
- la réforme du curriculum (en Communauté française de Belgique, Romainville) ;

² Script : séquence prédéfinie d'actions prescrites ou attendues.

³ <http://www.cnesco.fr/fr/la-gouvernance-des-politiques-educatives/>

- l'encadrement du choix de l'école par les parents et la lutte contre la ségrégation scolaire (en Communauté flamande de Belgique, Cantillon et Verhaeghe) ;
- la mise en œuvre d'une politique d'évaluation des enseignants (Chili, Weinstein) ;
- des politiques fluctuantes d'inclusion scolaire et de lutte contre la discrimination (Hongrie, Neumann ; Tchéquie, Stech) ;

Ces études de cas ont donné des riches assises empiriques à notre réflexion. Elles ont donné lieu à des présentations et à des discussions pendant les trois journées publiques de la conférence.

Ce rapport de synthèse comprend quatre chapitres. Le premier chapitre présente les trois dimensions d'analyse retenues et pose les éléments fondamentaux de la problématique de la mise en œuvre. Il **cerne et clarifie les concepts clés** nécessaires à l'articulation de cette problématique. Il présente la grille d'analyse qui a servi de principe organisateur de la conférence de comparaisons internationales.

Les trois chapitres suivants abordent à tour de rôle chacune des trois thématiques retenues. Ainsi, le deuxième chapitre discute du **contexte et du sens des politiques éducatives**. Le chapitre présente entre autres les **trois régimes de fabrique** des politiques éducatives, tels que proposés par Pons, et y associe des stratégies de mise en œuvre qui sans être nécessairement déduites des régimes de fabrique des politiques, n'en sont pas moins empiriquement liées. À la lumière des études de cas, il revient sur l'idée que **les contextes peuvent, dans la durée de vie d'une politique, changer et influencer**, parfois de manière significative, sur le sens et la trajectoire d'une politique. Aussi, il discute du fait qu'un contexte peut être objet d'une transformation voulue – une sorte d'ingénierie – de manière à y implanter les conditions de succès de la mise en œuvre d'une politique. Il conclut sur **l'importance de l'analyse du contexte** et sur l'importance **d'une conversation continue des acteurs sur le contexte et sur l'élaboration d'un consensus** qui donne sens à leur travail de (mise en œuvre d'un) changement institutionnel.

Le troisième chapitre aborde **les acteurs, leur rôle et les instruments de la mise en œuvre**. Il rappelle que les acteurs jouissent d'une certaine autonomie ou d'une marge de manœuvre relative qui leur donne un certain pouvoir d'action (une certaine agentivité) et qu'ils peuvent dès lors être considérés comme des « *policy-makers* » et non pas de simples exécutants, ainsi que le propose un modèle applicationniste qui aborde la mise en œuvre comme une simple application de règles et de procédures prédéfinies. À la lumière des travaux préparatoires et des études de cas pertinentes, le chapitre synthétise ce que nous savons sur la diversification des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques et la complexification de leurs interrelations. En effet, **aux acteurs traditionnels – les enseignants et leurs associations syndicales ou professionnelles, les directions d'établissement, l'administration publique, les structures intermédiaires** – se sont joints de nouveaux acteurs assumant de nouveaux rôles –des experts et des chercheurs, des *coachs* pédagogiques, des municipalités, des organisations internationales et des acteurs non-étatiques et modifiant les configurations « traditionnelles » d'acteurs contribuant à la fabrique et à la mise en œuvre des politiques. Le chapitre aborde **aussi l'évolution des dispositifs et des outils d'action publique** qui ont contribué à l'émergence de nouveaux rôles professionnels. On songe notamment aux agents intermédiaires accompagnant les enseignants dans leur appropriation du changement au sein de communautés d'apprentissage professionnel, elles-mêmes plus ou moins soumises (ou à risque de l'être) aux impératifs de la gestion axée sur les résultats.

Le quatrième chapitre traite de **l'institutionnalisation de la mise en œuvre** des politiques éducatives. Il argue que celle-ci doit se comprendre comme un **processus de légitimation**, mais aussi **de régulation et de pression**. Il constate que dans les sociétés contemporaines plurielles et fragmentées, la légitimation des politiques éducatives est difficile tout au long de leur trajectoire, au moment de leur genèse, comme au moment de leur mise en œuvre, entre autres, parce que les politiques éducatives se heurtent à une forme scolaire qui résiste au changement, notamment au changement pédagogique. On ne peut donc se contenter de faire appel à des stratégies de persuasion, des appels à des valeurs prétendument consensuelles, pour soutenir la mise en œuvre. Il importe aussi de s'appuyer sur des outils et des modes d'action publique qui engagent des **mécanismes de pouvoir et de régulation par l'autorité publique**. Combinant légitimation et pression, l'institutionnalisation du changement sera d'autant **réussie** que celui-ci sera **introduit et ancré dans les routines et scripts organisationnels**. Cette routinisation étant dès lors une manifestation d'une institutionnalisation réussie.

Enfin, à la lumière des **deux critères de réussite retenus – la légitimité et l'effectivité**, et tablant sur les acquis des quatre chapitres, la conclusion met de l'avant des éléments de réponse à la question : qu'est-ce qu'une mise en œuvre réussie et à quoi la reconnaît-on ?

Chapitre 1 – La problématique de la mise en œuvre

Les politiques scolaires et les réformes éducatives **ont une image plutôt négative** aux yeux des professionnels de l'éducation mais aussi parfois aux yeux des parents voire des décideurs politiques. Elles semblent **se succéder** au fil des alternances politiques ou des modes idéologiques et leur multiplication provoque **souvent le scepticisme** parmi les enseignants et les directions chargés de les mettre en œuvre. Plus fondamentalement, leurs effets concrets sur les pratiques pédagogiques dans les classes paraissent douteux voire inexistant, et c'est souvent ce déficit de « mise en œuvre » qui semble une des raisons majeures des effets très mitigés, voire de l'échec des réformes entamées.

Avant de développer cette problématique, et les raisons sous-tendant les difficultés et enjeux de la mise en œuvre des réformes pédagogiques, nous allons d'abord préciser quelques **concepts clés** nécessaires au fondement de ces questionnements. Nous préciserons aussi les critères normatifs qui peuvent être mobilisés pour juger de la réussite de la mise en œuvre d'une politique, avant d'exposer/détailler **les thématiques** qui ont été dressées d'entrée de jeu, pour orienter plusieurs rapports scientifiques présentant la littérature française et internationale sur diverses facettes de la mise en œuvre des politiques éducatives et des réformes pédagogiques en particulier.

I. Politique éducative, réforme pédagogique, mise en œuvre ? De quoi parle-t-on ?

A. Politique éducative et mise en œuvre

Les politiques éducatives ou scolaires peuvent être définies comme des : « programmes d'action gouvernementaux, informés par des valeurs et des idées, s'adressant à des publics scolaires et mis en œuvre par l'administration et les professionnels de l'éducation » (van Zanten & Rayou, 2017, p. 678). Cette définition proposée par Agnès van Zanten s'inscrit dans la perspective plus large de l'analyse des politiques publiques, qui a émergé avec l'essor des « *policy analysis* » dans les années 1960 aux États-Unis. Parmi les nombreuses définitions des politiques publiques véhiculées au sein de ce domaine de recherche, nous retiendrons celle de Meny et Thoenig (cité par Muller) : « une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernemental dans un secteur de la société ou un espace géographique » (*in* Muller, 1990, p 23).

Dès lors que ce rapport et la conférence du Cnesco se focalisent sur « **la mise en œuvre** » des réformes et politiques scolaires, il est indispensable de rappeler l'origine de ce terme, qui a été défini par un cadre d'analyse central de cette *policy analysis*, soit l'approche séquentielle des politiques.

En effet, la mise en œuvre est une des étapes clés du « processus politique » (*policy cycle*) distinguées par cette approche. Nombre d'auteurs se réfèrent ainsi à la présentation classique de Charles O. Jones (1970) qui décompose le processus politique de la manière suivante : mise sur agenda d'un problème, formulation du programme d'action, soit des solutions (souhaitées ou possibles) au problème traité par la politique (*policy formulation*), décision, mise en œuvre (*implementation*), évaluation (*policy evaluation*), terminaison (*policy termination*). L'approche séquentielle formalise donc le processus politique en « une série de séquences d'action, qui correspondent à la fois à une description de la réalité et à la fabrication d'un type idéal de l'action publique » (Draelants & Maroy, 2007, p. 9).

Si cette analyse séquentielle a l'avantage de proposer un cadre méthodologique permettant de sérier les questions d'analyse selon l'objet d'intérêt (à l'exemple de la mise en œuvre), il faut d'emblée, à la suite de nombreux travaux en science politique et sociologie, en souligner les **limites** (Hassenteufel, 2008).

Nous devons ainsi éviter un usage trop normatif et littéral de ce cadre, qui rigidifie et fait considérer les étapes comme autant de « passages obligés » et d'étapes indépendantes, à traiter de façon rationnelle et séquentielle. Cette théorisation idéale, orientée par une optique de « *problem solving* », se heurte en effet à plusieurs limites tant cognitives que pratiques : en particulier une vision trop linéaire des étapes alors que certaines peuvent être absentes empiriquement (à l'exemple de l'évaluation), que les étapes peuvent s'inverser (les solutions peuvent préexister aux problèmes), que leur enchaînement est non mécanique et problématique.

De plus, on y reviendra, cette approche peut conduire à minimiser le rôle des acteurs sociaux et de leur contexte (notamment au niveau de la mise en œuvre) dans la résolution des problèmes que les politiques (et l'État) sont supposés tenter de résoudre (Knoepfel *et al.*, 2006). Plusieurs des rapports thématiques de cette conférence insistent également sur la nécessité de prendre distance avec cette « vision trop rationnelle et trop intellectuelle de la conception de ces politiques » (Pons, Cnesco, 2022, p. 5). Ainsi, Pons⁴ envisage la « fabrique » des politiques comme un bricolage, alors que de leur côté, Draelants et Revaz (Cnesco⁵, 2022) soulignent dans leur rapport que la mise en œuvre et la conception des politiques ne peuvent être considérées comme des étapes distinctes et indépendantes.

La mise en œuvre d'une politique scolaire, ne peut donc être envisagée comme la « simple application des décisions prises au sommet » (van Zanten & Rayou, 2017, p. 681) comme ce fut le cas dans les premières analyses des processus politiques.

Il s'agit plutôt de **processus complexes** qui impliquent « un travail de traduction et d'hybridation avec les dynamiques locales » (*ibidem*), dont sont chargés les administrations intermédiaires ou les directions d'établissements et d'autres acteurs de « conseil » notamment pédagogique (Dupriez⁶, Cnesco, 2022). Dans la littérature anglophone, Ball et ses collègues préfèrent d'ailleurs mobiliser la notion d'« *enactment* » (mise en acte ou en place) des politiques, plutôt que celle de « *implementation* » (Ball *et al.* 2011). Les acteurs locaux tendent en effet à « faire fonctionner la politique » (*doing policy work*) et en ce sens à la co-produire.

La mise en acte d'une politique implique à la fois un travail d'interprétation (soit de mise en sens du contenu de la politique par les publics concernés, notamment les directions et enseignants des établissements scolaires) mais aussi un travail de traduction (soit la mise en place de solutions et outils pratiques contextualisés pour la faire fonctionner). Cette dimension « cognitive » et « instrumentale » contextualisées de la mise en œuvre a été largement mise en avant par des courants de recherche néo-institutionnalistes (pour une présentation, voir Lessard et Carpentier, 2015) comme nous le montrerons au chapitre 3.

⁴ Pons, X. (2022). *Les trois âges des politiques d'éducation. Contexte, fabrique et mise en œuvre des réformes*. Paris : Cnesco-Cnam.

⁵ Draelants, H. & Revaz, S. (2022). *Penser la plausibilité des réformes éducatives. La légitimation comme condition du changement institutionnel*. Paris : Cnesco-Cnam

⁶ Dupriez, V. (2022). *La mise en œuvre des réformes éducatives : les acteurs de la mise en œuvre*. Paris : Cnesco-Cnam.

B. Réforme scolaire et pédagogique

1. Définitions

Qu'entend-t-on alors par une **réforme scolaire (ou éducative)** ? Les réformes sont un type de politique, appliqué au secteur scolaire, particulièrement au cours de la seconde moitié du 20^e siècle dans la plupart des pays industrialisés du nord. En effet, une réforme peut être définie, de la façon suivante : « une décision politique intentionnelle, planifiée, prise par une autorité politique formelle, destinée à changer durablement la totalité ou une dimension importante du processus éducatif, en fonction d'une conception de l'avenir » (Barroso, in van Zanten & Rayou, 2017, p. 730).

Barroso montre comment les réformes scolaires dérivent d'une « **perception de crise (interne ou externe) du système éducatif** » et de la nécessité de le réformer ou de le moderniser, une perception mise en forme par des rapports commandés par les États à des experts, qui participent du processus d'élaboration de la réforme (en France, par exemple, les rapports Fauroux et Thélot, « Refondons l'école de la République. Rapport de la concertation »). De plus, selon Barroso, par-delà leurs variations contingentes, ces réformes scolaires partagent un certain nombre de traits communs du point de vue de la conception du changement (envisagé de façon verticale, linéaire et descendant, exogène au milieu éducatif, sous-tendu enfin par un présupposé de maîtrise possible du système par le pouvoir central) et du point de vue de la régulation politique (de type bureaucratique et technocratique, plus récemment mitigé par la multiplication de consultations des secteurs concernés).

2. Des réformes

Lessard et Carpentier (2015) proposent en outre de distinguer les **réformes « procédurales »** des systèmes éducatifs (concernant leurs structures, les règles de financement ou de fonctionnement, leurs modes de gouvernance ou de régulation politique) des **réformes « substantielles »** qui concernent plus directement la dimension éducative et pédagogique du système scolaire.

Ces dernières réformes rejoignent ce que Dupriez (2015) qualifie de **réforme pédagogique** : « une réforme pédagogique vise à transformer soit les contenus à enseigner (réforme du curriculum), soit la manière dont ces contenus sont enseignés (réforme didactique), soit l'organisation des conditions d'enseignement (l'enseignement par cycles ou le recours à des groupes de besoin par exemple) ou simultanément plusieurs de ses dimensions » (Dupriez, 2015, p. 13). Par ailleurs, les réformes pédagogiques se distinguent des « innovations pédagogiques » locales, en ce sens que « la caractéristique majeure d'une réforme est qu'elle correspond à une opération coordonnée de changement à large échelle, visant à promouvoir de nouveaux modes de travail. Une réforme s'appuie généralement sur des prescriptions et s'adresse à l'ensemble des acteurs concernés d'un territoire (un district, une province, un système éducatif) » (Dupriez, 2015, p. 13)

C. Contextualiser la mise en œuvre des politiques

L'analyse de la mise en œuvre implique de prendre en compte les contextes locaux et les acteurs et instances intermédiaires chargés de traduire et donner sens aux politiques nationales. Cependant, cette contextualisation spatiale n'est pas suffisante. Il importe aussi de **contextualiser historiquement**

la mise en œuvre, car elle se transforme selon les « âges » de la « fabrique » des politiques éducatives, pour reprendre les termes du rapport de Pons pour cette conférence du Cnesco (Pons, Cnesco, 2022).

Si les réformes sont une des formes majeures prises par les politiques scolaires des années 1960 au début du 21^e siècle, de plus en plus le changement éducatif ne prend son origine plus seulement dans les mains des décideurs nationaux et gouvernementaux mais se **transnationalise**.

Par ailleurs, on assiste à l'apparition de **nouveaux « instruments d'action publique »** « postbureaucratique » dans le domaine scolaire qui changent les formes et les mécanismes de la régulation politique (privatisation, compétition, décentralisation, évaluation externe standardisée, reddition de comptes et responsabilisation des organismes autonomes sur la base de leurs résultats).

Dans ce nouveau contexte (abordé par plusieurs des rapports thématiques, et centralement celui de Pons), la mise en œuvre du changement pédagogique **ne procède plus seulement de « réformes pédagogiques centralisées et à grande échelle »** (Fullan, 2007 ; Elmore, 2007) **mais aussi** de l'action de plusieurs instruments d'action publiques articulés, comme le « **quasi marché scolaire** », les **systèmes de responsabilisation sur les résultats**, ou **d'autres « dispositifs » de régulation** des pratiques scolaires locales (Maroy, 2008).

Ces transformations de ce que l'on peut appeler le régime de fabrication des politiques éducatives ont des effets significatifs et majeurs sur la mise en œuvre de l'action publique, **faisant notamment des « outils » ou « dispositifs »** de la politique des vecteurs et des traceurs **clés des changements** suscités par la politique (Barrère, 2013 ; Buisson-Fenet, Marx, Reverdy⁷, Cnesco, 2022). Ces nouvelles formes d'action publique et leur mise en œuvre seront aussi au centre de notre attention.

⁷ Buisson-Fenet, H., Marx, L., Reverdy, C. (2022). *Dispositifs, outils et instruments des politiques éducatives*. Paris : Cnesco-Cnam.

II. Perspectives d'analyse et critères d'évaluation d'une mise en œuvre réussie

Plusieurs courants et disciplines se sont saisis au travers de prismes divers de ces objets (politiques (éducatives) ou réformes pédagogiques) notamment **pour comprendre les modes opératoires et les logiques** à l'œuvre dans l'action publique, et en particulier leur mise en œuvre.

Cette analyse se fait, parfois avec une orientation « prescriptive » en vue d'en accroître la rationalité et l'efficacité de l'action des gouvernements (*knowledge in the policy process*) mais aussi en vue d'en développer une connaissance « descriptive » plus nourrie et robuste (*knowledge of the policy process*) (Muller & Surel, 1998). La balance entre ces deux préoccupations est cependant variable entre les disciplines, mais aussi en leur sein selon les points de vue et les visées contextualisées des travaux de recherche.

Cette recherche d'un équilibre variable vaut en particulier pour ce qui concerne la thématization disciplinaire des questions et enjeux de la mise en œuvre des politiques et réformes scolaires.

A. Des perspectives différentes

1. Perspectives des sciences économiques

Les sciences économiques ont de longue date distingué et articulé une perspective « positive » et « normative » de leurs travaux. Leur souci d'aider à la décision publique (notamment dans le domaine éducatif), en promouvant des solutions économes en ressources et/ou plus efficaces, renvoie en effet à la définition de l'objet général d'étude de la discipline. Il est dès lors courant de voir les travaux d'économistes se donner explicitement pour objectif de forger des préconisations ou des outils d'action opérationnels, comme lorsque par exemple Cantillon s'efforce de proposer des algorithmes de traitement des préférences de choix d'écoles, qui maximisent la transparence et limitent les biais d'opportunisme, notamment lorsqu'il s'agit de réguler les dispositifs de libre choix de l'école par des parents ou de filières d'étude par des étudiants (Cantillon, 2017).

2. Perspectives des sciences de l'éducation ou des sciences juridiques

Les **sciences de l'éducation ou les sciences juridiques**, par l'ancrage professionnel des structures universitaires au sein desquelles se développe une partie de leurs recherches, ont toujours eu le souci de développer des analyses ou des outils, qui d'une part soient théoriquement fondés et élaborés et d'autre part, susceptibles d'application et usages pratiques, par les professionnels rattachés à leurs disciplines. Ainsi, dans le domaine du libre choix, les travaux juridiques d'El Berhoumi (2013) se sont interrogés sur l'évolution historique de la notion constitutionnelle belge de « liberté d'enseignement », avant de pointer les tensions et les contradictions de l'architecture juridique belge à ce propos, et leurs pistes de dépassement. Nombre de travaux en sciences de l'éducation (en administration scolaire en particulier) ont aussi dressé les défis, enjeux, mais aussi les effets (pervers ou non) des marchés scolaires sur le fonctionnement des écoles et les fonctions de direction en leur sein (Dupriez & Dumay, 2011).

3. Perspectives des sciences politiques ou sociales

Les sciences politiques ou sociales, l'anthropologie ou la sociologie de l'éducation en particulier, peuvent parfois donner l'impression de privilégier une approche plus compréhensive et historiquement située des politiques, pratiques ou systèmes éducatifs, dont le but est au premier chef de comprendre et expliquer leurs objets d'étude, sans visée explicite et première d'aide à la décision ou à la pratique.

Néanmoins, cette finalité principalement cognitive est de façon variable, et plus ou moins explicite, accompagnée d'une préoccupation pratique ou politique, qu'il s'agisse d'une visée critique du contenu des politiques elles-mêmes (les problématisations, leurs orientations programmatiques, valeurs sous-jacentes, etc), ou d'une visée à la fois cognitive et évaluative sur les voies effectives que prend leur mise en œuvre (Duru-Bellat, 2009 ; Pons, 2010). Cet éclairage des « politiques en action », au niveau des intermédiaires chargés d'en accompagner la mise en œuvre, des publics cibles touchés, ou des effets (attendus ou inattendus) sur les bénéficiaires, s'accompagne ainsi (parfois) de recommandations sur les processus et les relations sociales à prendre en compte dans les processus de mise en œuvre de la politique (Dutercq, 2000). Dans ce cas, il s'agit moins de proposer une sorte de théorie formelle (et plus ou moins générale ou spécifique) de la mise en œuvre (comme dans le cas de l'économie) que d'analyses contextualisées et compréhensives, invitant tous les acteurs (décideurs, intermédiaires ou récipiendaires) à une réflexivité située sur leur action dans ces processus.

On le voit donc, la balance et les modes d'articulation entre finalités cognitives et normatives des recherches sur la mise en œuvre sont donc diverses entre et au sein même des disciplines et travaux de recherche. Entre les pôles extrêmes de la « prescription politique » fondée sur des analyses supposées objectives de l'existant d'une part et la description « pure » et détachée d'une préoccupation politique et pratique d'autre part, nombre de travaux développent en fait des préoccupations de « traduction » des analyses descriptives faites, en divers pistes ou outils de résolution des problèmes.

Cependant, dans tous les cas de figure, ces recherches **mobilisent, implicitement ou explicitement, un ensemble de valeurs**, critères normatifs, principes politiques ou moraux, pour justifier ou orienter les recommandations ou les critiques faites en matière de politiques scolaires et de leur mise en œuvre. Il convient selon nous de les expliciter le plus clairement possible. Dans la mesure où ce rapport de synthèse et la conférence de comparaisons internationales du Cnesco sur la gouvernance des politiques éducatives et, plus particulièrement, sur leur mise en œuvre ont une préoccupation normative, par-delà la visée analytique et compréhensive, le souci d'explicitation ces principes et critères de jugement s'impose avec une acuité particulière.

B. Comment évaluer la « réussite » d'une réforme ?

1. Trois critères

Il importe, à présent, de préciser brièvement **les principaux critères d'évaluation qui peuvent être mobilisés pour évaluer la « réussite » de la mise en œuvre** d'une réforme ou d'une politique éducative. Notons que nous n'avons pas analysé et évalué la mise en œuvre à l'aune de *l'efficacité* d'une politique éducative, soit le degré de réalisation de ses objectifs affichés. Ce critère, en général

retenu dans l'analyse normative des politiques, sortait du périmètre de la conférence. Par contre, *l'incidence* de la mise en œuvre sur les réalisations et effets concrets des politiques, critère plus large et moins indexé à une visée normative de résultats, a été retenu. *A priori*, trois types de critères peuvent être mobilisés :

- **Effectivité de la mise en œuvre de la politique** : à quel degré ses préconisations, prescriptions, voire son « esprit » sont-ils mis en œuvre ? Cependant, selon l'orientation de la réforme envisagée la conformité exigée peut varier. Dupriez rappelle en effet qu'une réforme peut être conçue selon une approche « programmée » (détaillant les prescriptions, les étapes pour les différents fonctions ou acteurs) ou « adaptative », donnant seulement le sens et l'orientation générale des changements à effectuer, en laissant une marge d'autonomie aux acteurs locaux, pour ajuster et adapter la réforme aux contextes (Dupriez 2015).
- **Incidence de la mise en œuvre sur les effets concrets de la politique** :
 - Effets de la mise en œuvre au regard de la réalisation des objectifs initiaux de la politique ;
 - Contribution de la mise en œuvre à des effets collatéraux de la politique, ou à des effets non prévus ou non voulus.
- **Légitimité et institutionnalisation** du changement :
 - Légitimité du processus de mise en œuvre : notamment sa légitimité légale, mais aussi morale et politique (caractère « démocratique » ou « autoritaire », participatif ou imposé) ;
 - Légitimité et acceptation des résultats et impacts de la réforme (des changements effectifs produits) sur les publics cibles et bénéficiaires de la réforme, qui en conditionne l'institutionnalisation (partielle ou totale) ou au contraire l'échec ou le retrait.

2. Une grille d'analyse des conditions et facettes de la mise en œuvre des politiques/réformes scolaires

Pour aborder la problématique complexe de cette conférence et organiser les divers rapports d'experts qui la nourrissent, nous avons choisi de **thématiser la mise en œuvre des réformes éducatives** en combinant **trois thématiques** qui en couvrent différentes facettes, mais qui sont aussi des dimensions analytiques de la mise en œuvre. Ces entrées thématiques et analytiques s'entrecroisent et interagissent tant du point de vue de l'analyse des expériences existantes que du point de vue d'une réflexion sur les leviers et capacités d'action des acteurs et agents impliqués.

Cette grille d'analyse a servi pour circonscrire les commandes qui ont été faites aux différents auteurs de rapports scientifiques/thématiques, synthétisant l'état des savoirs sur l'un ou l'autre de ces axes thématiques, mais livrant aussi des voies prometteuses pour « réussir la mise en œuvre » d'une politique scolaire ou d'une réforme. Cependant, les experts chargés de ces rapports ont eu l'opportunité d'interpréter cette commande selon leurs compétences ou choix théoriques personnels, ce qui explique que toutes les questions posées dans cette grille n'ont pas été abordées au même degré, et ne seront donc pas toutes traitées avec le même degré d'approfondissement dans les chapitres de ce rapport de synthèse.

a. Thématique 1 – Contexte et sens de la mise en œuvre

Une réforme ou une politique éducative surgit dans un univers social et sémantique et un champ scolaire déjà structuré. Elle **s'inscrit dans une histoire et un contexte** (social, politique, médiatique, scolaire) qui en façonnent les contraintes mais aussi les possibilités ou opportunités.

En amont de la mise en œuvre effective et parallèlement au processus de « fabrication » politique de la réforme, cette thématique concerne la manière dont le contexte et les conditions de mise en œuvre d'une réforme éducative et le sens qu'il lui est donné, peuvent en affecter son déroulé ou son effectivité. En particulier, on interrogera ici les rôles et influences des experts, des médias, de l'opinion publique et des différents groupes d'intérêt, qui en impactent plusieurs conditions ou composantes importantes.

Il en va ainsi tout d'abord du **sens donné à la réforme et aux changements qu'elle introduit**. Comment ces acteurs contribuent à forger ou propager/traduire un ou plusieurs « narratifs », favorables ou critiques ? Parallèlement, c'est aussi la (non) préparation et la (non) planification *ex ante* de la mise en œuvre qui sera thématifiée (notamment, son financement pérenne, la coordination des différents acteurs et autorités concernées, la mobilisation et l'adhésion des publics affectés, son pilotage et son évaluation ...).

b. Thématique 2 – Dispositifs, outils et acteurs de la mise en œuvre

La mise en œuvre d'une réforme pédagogique ou d'une politique éducative met en jeu ou en mouvement des **(nouveaux) acteurs, outils et des dispositifs institutionnels ou organisationnels** existants ou actualisés, dont l'intervention devrait en faciliter l'effectivité ou en améliorer les effets visés. Cette thématique se décline en deux dimensions.

Il s'agit d'une part de s'intéresser aux **acteurs – nouveaux ou traditionnels** – qui contribuent à la mise en œuvre par des actions de formation, accompagnement, soutien, participation et mobilisation, encadrement, évaluation ou contrôle des acteurs de première ligne. Cette première sous-thématique interroge plusieurs facettes : quels sont ces nouveaux acteurs ? Avec quels rôles attendus ou effectifs ? Quelles formations, identités professionnelles, expériences ou compétences antérieures ou nouvelles ? Quels types de pratiques innovantes ? Quelles divisions du travail et répartition du pouvoir ou de l'influence avec les autres intervenants ? Comment sont-ils perçus, relayés, soutenus par leurs responsables hiérarchiques, leurs partenaires ? Quelle légitimité (institutionnelle-légale, experte, charismatique) aux yeux des acteurs de première ligne ? Quelles tensions, contradictions, décalages génèrent leurs interventions ? Quels effets de changements (organisationnels, institutionnels, professionnels) induits ou empêchés ?

De plus, il s'agira de mettre en lumière les **dispositifs, outils et instruments** (statistiques et numériques, managériaux, pédagogiques) de la mise en œuvre. Nous pourrions nous questionner sur la nature de ces outils (nouveaux ou usuels) qui sont mis en œuvre : avec quelles fonctions explicites ou latentes ? Quelles tensions et limites cognitives ou fonctionnelles ? Quels usages variés (ou détournés) en sont faits ? Quelles valeurs, normes (implicites ou explicites) mettent-ils en jeu ? Quels effets (de sens ou de pouvoir) produisent-ils ? Comment sont-ils reçus, appropriés, détournés par les différents acteurs concernés par la politique ou la réforme (administrateurs, agents d'accompagnement, inspection, directions, professionnels de première ligne) ?

c. Thématique 3 – Trajectoires de la mise en œuvre, processus et effets

La **mise en œuvre d'une politique** s'inscrit dans une temporalité et des espaces variés. Dès lors se pose la question **non seulement de son éventuel phasage** (étapes d'une planification) mais **surtout celle de son déploiement effectif dans une trajectoire** qui est rarement linéaire, mais est plutôt l'histoire (erratique ou cumulative) de déplacements (de son contenu, de ses outils, de ses finalités) dans le temps et l'espace. Sous l'effet de processus de traductions, d'appropriations contextualisées et variées de son contenu par les acteurs, d'évaluations délibérées par ses promoteurs à différentes étapes, de lieux de participation se jouent (ou non) des processus d'apprentissage et de réorientation de la mise en œuvre, sa mise en veilleuse ou son arrêt temporaire ou définitif.

En d'autres mots, comment se jouent et comment peut-on comprendre les processus de (non) changement en jeu (incrémentaux et évolutionnaires, par « bifurcation » ou transformation radicale...) ? Est-il possible de jouer sur ou de peser sur le « cours » d'une réforme, sur la trajectoire qui en scelle le destin, la réussite ou l'échec ? Cette thématique se décline en deux sous-thématiques. La première traite des **trajectoires de la mise œuvre**, des apprentissages et de l'évaluation. La seconde consiste en l'étude **des conditions d'institutionnalisation et de légitimation** d'une réforme.

Autour de ces trois axes généraux, plusieurs rapports thématiques et études de cas ont été produits pour le Cnesco par des experts du champ (voir la bibliographie), études que nous mettons en perspective dans les chapitres suivants.

Chapitre 2 – Le contexte et la mise en sens des politiques éducatives

I. Contexte, contextualisation, mise en sens : définitions

Dans les disciplines de sciences humaines et sociales comme la sociologie, la science politique, l'anthropologie et l'histoire, la contextualisation s'avère impérative et est considérée comme centrale dans la démarche compréhensive du scientifique. D'ailleurs, n'appelle-t-on pas l'histoire et la sociologie, les disciplines du contexte ?

A. Contexte

Mais qu'est-ce le contexte ? Pour Lahire, la notion de contexte est, en sciences sociales, « l'une des plus floues et l'une des plus utiles » (Lahire, 1996, p. 390). Dans les usages les plus courants, on retrouve les idées d'environnement pouvant être saisi à différentes échelles (du local au global, du proche au plus lointain), en fonction d'un temps récent ou ancien, de son degré de formalisation et de structuration, ou encore comme une série de circonstances singulières entourant une action. Aussi, les études littéraires nous ont familiarisés avec le couple texte/contexte, renvoyant à des ordres de réalités hétérogènes, le second étant censé éclairer le premier.

Suivant Passeron (2006), un contexte est « un sous-ensemble du monde historique » dont la description qu'en fait le chercheur apparaît nécessaire à la compréhension d'un phénomène, *i.e.* à la détermination du sens de ce phénomène. La contextualisation est donc une opération de construction du sens (signification et direction).⁸

Est-il possible d'énumérer les composantes d'un contexte, d'identifier les principales catégories qui le structurent (par exemple, des composantes économiques, politiques, sociales et culturelles), et de choisir en leur sein, les «variables» les plus pertinentes ?⁹ Comment clôturer cette liste ? Celle-ci peut-elle prétendre à une quelconque exhaustivité ? Non, soutient Passeron, pour qui « aucune énumération de variables ne permet d'épuiser ce qu'est un contexte historique par une énumération finie des valeurs de ces variables » (Passeron, 2006, p. 136). Le contexte et le sens qu'il porte sont donc inépuisables.

Il faut alors faire des choix. En effet, dans toute contextualisation, s'imposent inévitablement des choix qui participent à l'effort de compréhension et de détermination du sens d'une action, d'une pratique ou d'une politique. Selon Feuerhahn (2017), les choix les plus structurants sont des choix d'échelles, de focales et de périodisations. Ils conduisent à des descriptions variées de divers contextes, éclairent certains pans du réel, tout en laissant d'autres pans dans l'ombre. En ce sens, les contextes sont les produits des pratiques de contextualisation opérées par des chercheurs, ceux-ci étant habités par des

⁸ **Contexte** : « sous-ensemble du monde historique dont on peut montrer que sa description est indispensable pour établir le sens d'une assertion empirique quand on veut trancher de la vérité ou de la fausseté de cette assertion ou, plus généralement, quand on veut définir sa compatibilité ou son incompatibilité avec d'autres propositions entrant dans un raisonnement » (Passeron, 2006, p. 616).

⁹ C'est ce qu'ont tenté de faire de nombreux chercheurs construisant divers cadres analytiques cherchant à identifier et relier les dimensions à leurs yeux les plus importantes du contexte. Cerna (2013), Viennet et Pont (2017) ont synthétisé ces écrits, de même que Carpentier (2010).

rapports aux valeurs et des questionnements qui déterminent les choix d'échelles, de focales et de périodisations.

B. Contextualisation

En analyse des politiques éducatives, **la contextualisation** se révèle être une opération essentielle, en même temps que, d'une étude à l'autre, en fonction des choix plus haut mentionnés, elle pourra donner lieu à des descriptions différentes, ce que Lahire n'hésite pas à appeler des « versions »¹⁰.

C'est ainsi par exemple, que la contextualisation variera suivant l'échelle choisie. De l'échelle nationale à l'échelle locale, le contexte ne sera pas identique, les configurations d'acteurs concernés et leurs objets de préoccupations varieront aussi¹¹. Leur validité tient à la délimitation par le chercheur des limites du champ de pertinence de l'échelle choisie (Lahire, 1996, p. 402). D'où l'importance d'analyses multi-niveaux, incorporant à la fois la spécificité de chaque niveau, la délimitation de leur champ de pertinence, et aussi leur imbrication. C'est d'ailleurs ce que recommandait Lahire (1996) il y a déjà un certain temps. Dans le champ de l'analyse des politiques éducatives, on trouvera une illustration récente de cette forme de contextualisation chez Maroy (2021).

Rappelons que Ball (1993) critiquant l'approche séquentielle et balistique de l'analyse des politiques publiques, **proposait d'étudier leur trajectoire – i.e. leur vie dans le temps – en fonction de trois contextes/moments forts** : le contexte de l'influence (*policy context*), celui de la production de la politique (*policy text*), et celui ou plutôt ceux de la pratique.

Le premier convie à la contextualisation des rapports sociaux qui de près ou de loin pèsent de leur poids sur l'orientation de l'action publique dans un champ spécifique. Le second contexte amène le chercheur à analyser les cadres (juridiques, cognitifs, institutionnels, etc.), les acteurs et les processus conduisant à la production d'une politique ; le troisième suit la politique dans sa trajectoire de pénétration ou d'atterrissage et d'évolution dans divers champs de pratique. Selon Ball, ces contextes comprennent des scènes, des forums ou des lieux d'action différents et sont des espaces de conflits et de compromis. Dans leurs rapports, ils sont faiblement couplés et c'est en les étudiant dans leurs interrelations continues qu'on peut dégager ce qu'il appelle la trajectoire d'une politique, i.e. sa vie dans le temps, son évolution, ses transformations, ses résonances dans l'un ou l'autre contexte. On rejoint ici la notion de multi-niveaux. On peut penser que le couplage serré de ces contextes est un enjeu très important de toute mise en œuvre¹².

¹⁰ « Chaque échelle rend possible l'appréhension d'un niveau du réel et personne ne peut prétendre étudier le réel tel qu'en lui-même. La vision micro, qui peut penser parfois pour toucher du doigt le réel même, ne délivre pourtant pas une image plus vraie du monde social. Elle nous en donne une « version » (1996 : 398).

¹¹ « À chaque échelle de contexte correspond un ordre de complexité ainsi que des informations pertinentes spécifiques, ordre de complexité et informations pertinentes qui ne sont pas ceux que travaillent d'autres chercheurs à partir d'autres échelles (Lahire, 1996, p. 397).

¹² Ce couplage serré s'exprime dans l'importance accordée dans certains cadres d'analyse à la notion de fidélité à une innovation ou une politique, à l'obligation faite aux acteurs d'en assurer une implantation la plus conforme aux orientations, contenus et processus conçus par les responsables politiques et par les experts de la « noosphère ».

C. Mise en sens

Le contexte joue un rôle essentiel dans la mise en sens des politiques éducatives. Car, c'est dans ce contexte que sont puisés les éléments nécessaires à **la mise en sens d'une politique éducative**.

1. Récit de politique

À cet égard, **la notion de récit de politique** spécifique à un secteur et une politique ou global (méta-récit) est utile. Elle réfère à des discours qui prennent le plus souvent la forme « d'histoires causales », reliant les divers éléments cognitifs rattachés à une politique publique de sorte que les hypothèses nécessaires à la prise de décision se trouvent stabilisées. Ces récits rendent les problèmes que la politique est censée régler, compréhensibles et accessibles à l'action d'acteurs engagés. Pour être légitime, toute politique doit faire sens, i.e. à la fois être compréhensible, fondée sur une lecture du réel partagé et sur des jugements de valeur explicites¹³. La dimension temporelle du récit est importante : elle indique le chemin parcouru et le sens de ce parcours, en même temps qu'elle indique ce qu'il reste à faire et les étapes à franchir (Radaelli, 2006).

2. Récits globaux ou méta-récits

Si les récits sont spécifiques et réfèrent à une politique particulière, **les récits globaux ou méta-récits** sont beaucoup plus généraux et peuvent contribuer à légitimer toute une gamme de politiques. On le verra plus loin, des régimes de fabrique de politiques renvoient à des méta-récits pertinents.

II. Les trois âges de fabrique et leurs effets

Dans ce chapitre, en s'appuyant sur les textes préparatoires de cette conférence de comparaison internationale, nous entendons analyser diverses pratiques de contextualisation des politiques éducatives. Nous partirons de la contribution de Pons sur les différents régimes de fabrique de politiques éducatives : celle-ci nous permet de montrer la fécondité d'une contextualisation historique de longue durée des modes de fabrique des politiques éducatives nationales et leur rôle de cadrage de la mise en œuvre de ces politiques. Nous verrons aussi que le contexte peut être objet d'interventions afin de le rendre plus facilitant, plus compatible avec les visées d'une politique et les exigences de sa mise en œuvre efficace. Avec Draelants et Revaz (Cnesco, 2022), nous rappellerons que toute politique doit être légitime et que cette obligation demeure tout au long de la trajectoire de la politique jusqu'à son institutionnalisation ferme, les justifications alors appartenant dès lors à l'allant de soi « naturel ».

¹³ Par exemple, s'il est décidé de réduire les aides à des personnes en chômage de longue durée, on peut justifier cela en affirmant que ces personnes sont paresseuses, qu'elles profitent des largesses de l'État, etc. La cause du chômage se trouve ainsi dans le comportement de certaines personnes qu'il faut sanctionner et dans des politiques publiques qui ne les incitent pas suffisamment à travailler. Autre exemple : en éducation, si des politiques entendent lutter contre l'abandon des études et la non-diplomation dans l'enseignement obligatoire, c'est, dit-on, que les conséquences de cet état de fait sont néfastes et documentées : coûts personnels, sociaux et économiques sont connus et bien documentés. Ce sont là des exemples parmi d'autres d'« histoires causales », ou de récits simples, compréhensibles et accessibles. Avec le temps, si elles ne sont pas contestées, elles deviennent des « allant de soi », des « évidences » qui légitiment une action publique. La pandémie actuelle fournit de multiples exemples de ce genre d'histoires causales qui circulent dans l'espace public.

Ces légitimations sont souvent puisées dans le contexte. Les moments de mise en œuvre n'échappent pas à cette obligation de légitimation, comme des études de cas de politiques éducatives en Hongrie (Neumann, Cnesco, 2022) et en Belgique (Romainville, Cnesco, 2022 ; Cantillon & Verhaeghe, Cnesco, 2022) le révèlent. En conclusion, on tentera de dégager quelques « leçons » pragmatiques en matière de mise en œuvre.

A. Les trois âges

Dans sa contribution à cette conférence du Cnesco sur la gouvernance des politiques éducatives, Pons s'intéresse à des régimes de fabrique des politiques éducatives et à leurs effets. Optant pour une échelle nationale et une périodisation longue – des années soixante à aujourd'hui –, il saisit la **fabrique des politiques éducatives** non pas comme des programmes d'action hautement rationnels, mais plutôt **comme des « bricolages » d'éléments disparates réalisés par des configurations d'acteurs, et auxquels est donnée dans un contexte particulier, une nouvelle utilité, une nouvelle signification.**

Le « contexte » est d'abord et avant tout celui de l'État-nation et il agit dans la longue durée. La focale sur la fabrique des politiques éducatives entend montrer que les conditions de fabrication des politiques et leur mise en œuvre sont interdépendantes, que les régimes de construction des politiques (différenciés selon les périodes), influencent le processus politique, ses contours et cadres de référence, sa temporalité, sa spatialité, les acteurs impliqués, sa mise en œuvre, ses méthodes et critères de succès et d'évaluation. En somme, et suivant Ball (1993), même si on ne peut parler de causalité linéaire forte entre un régime de fabrique d'une politique, le contenu de la politique et sa mise en œuvre, il y a néanmoins, sinon des logiques déterminantes, au moins des convergences et des liens empiriques à mettre en lumière, entre les cadres sociaux de la fabrique d'une politique éducative et ceux de sa mise en œuvre. On peut, selon les termes de Pons, parler d'un cadrage de la mise en œuvre par le régime de fabrique de la politique.

Les grandes caractéristiques des trois âges des politiques d'éducation sont résumées dans un tableau synoptique ici reproduit.

Tableau 1 : Les trois âges des politiques d'éducation : un tableau synoptique

	La communauté de politique publique	La décommunautarisation	La <i>fast-politique</i>
Propriétés fondamentales	Logique de secteur Régulation bureaucratique-professionnelle Internalisation et instrumentalisation des éléments externes	Désectorisation Dénationalisation Désétatisation Dérégulation bureaucratique	Des réformes rapides Des solutions globalisées Des réseaux d'acteurs mondialisés Une spécialisation sur certaines réformes
Effets sur la conduite des politiques d'éducation	Poids des propriétaires traditionnels des problèmes éducatifs Logique de <i>stop-and-go</i> Politiques souvent institutionnelles	Nouvelles problématiques éducatives Instabilité conjoncturelle Individualisation des politiques Politiques plus substantielles	Nouveaux modes de légitimation Privatisation Autres ???
Avantages visés	Primauté des expertises professionnelles Approfondissement de la particularité des problèmes scolaires Autonomie professionnelle des acteurs Autonomie politique de la communauté	Réappropriation politique des enjeux scolaires Ouverture internationale Plus grande souplesse d'organisation Gestion plus qualitative	Contourner la complexité du <i>policy process</i> Surprendre les acteurs pour les orienter Tirer les enseignements de la mondialisation
Inconvénients possibles	Corporatisme vs intérêt général Une éducation scolaro-centrée Faible ouverture à la société civile Découplage entre décision politique et mise en œuvre effective	Instrumentalisation politique de l'école Perte de souveraineté politique Libéralisme inégalitaire Opacification et fragmentation des réformes	Perte de souveraineté Standardisation internationale Baisse de la qualité du contenu des réformes Technocratie mondialisée Décontextualisation

Source : Pons, X. (2022). *Les trois âges des politiques d'éducation. Contexte, fabrique et mise en œuvre des réformes*. Paris : Cnesco.

Le premier âge, celui de la **communauté de politique publique**, correspond *grasso modo* aux Trente Glorieuses et à l'institutionnalisation de l'État-Providence dans les pays occidentaux. Selon Pons, qui reprend ici un ensemble d'analyses largement partagé, cet âge est marqué par une forte sectorisation de l'éducation, la prégnance d'une forme de régulation bureaucratique-professionnelle, la constitution d'une communauté d'acteurs dont les membres ont tendance à se constituer en « propriétaires » des problèmes éducatifs, la production de politiques souvent institutionnelles, une autonomie significative des enseignants, et une faible ouverture à la société civile au profit des expertises professionnelles.

Le second âge, dit de la **décommunautarisation**, apparaît à plusieurs égards comme la destruction plus ou moins orchestrée et planifiée du premier âge, programme que Pons cerne en utilisant une

série de termes négatifs : désectorisation, dénationalisation, désétatisation, et dérégulation bureaucratique. Au cours de cet âge, on cherche à ouvrir et élargir le cadre social du précédent âge, y faire entrer d'autres acteurs, à la fois plus locaux et plus internationaux, moins intégrés à la « corporation » traditionnelle de l'éducation nationale, voire complètement extérieurs à celle-ci. Certains (associés aux médias, à des organisations internationales ou à des *think tanks*) s'imposent comme des interlocuteurs influents; en effet, plusieurs produisent des savoirs et des outils (de connaissance et de gestion) qui orientent la fabrique des politiques éducatives dans le sens qu'entend saisir les vocables « décommunautarisation » et « dérégulation bureaucratique ». Se développent ainsi un panier de solutions aux principaux problèmes éducatifs nommés : la décentralisation, l'évaluation et la comparaison, la mise en concurrence, l'*accountability* à forts ou faibles enjeux, la liberté de choix pour les parents, une différenciation de l'offre curriculaire en fonctions des besoins, intérêts et capacités individuelles, etc. Ces solutions (ou « solutionismes » si on retient l'expression de Draelants et Revaz) apparaissent légitimes et se répandent à l'échelle internationale. Sont recherchées, notamment par des politiques de « décentralisation », une plus grande souplesse ou flexibilité de gestion et de fonctionnement, et une dynamique d'adaptation au changement externe, le tout fondé sur la conviction que le « Mammouth » national centralisé créé à l'âge de la communauté de politique publique, est incapable par lui-même de se transformer et de participer à ce monde désormais animé d'une volonté de modernité néo-libérale.

Dans le troisième âge qui est celui de la ***fast-policy ou fast-politique***, plus récent et encore en gestation, les solutions produites par le régime de la décommunautarisation apparaissent pleinement décontextualisées et connaissent une mobilité croissante. Elles voyagent à travers le monde, sans attaches fortes, à la fois susceptibles de s'ancrer provisoirement quelque part (*embedding*) et de se décontextualiser, pouvant ainsi plus facilement se déraciner (*disembedding*) et repartir vers de possibles ailleurs. Ce régime s'inscrit dans un monde de plus en plus connecté, globalisé et temporellement comprimé. Les responsables politiques empruntent des idées que l'on affirme avoir « marché ou fonctionné », à des sociétés de référence, reconnaissant ainsi des types de données et de savoirs, d'expertise et d'influence. Ainsi se développe un marché transnational pour des idées/solutions décontextualisées et fondées sur des données prétendues probantes (Lewis & Hogan, 2016 ; Takayama *et al.*, 2016).

Ce troisième régime serait plus ou moins avancé ou en émergence, suivant les États-nations étudiés. Il se caractériserait par une certaine rapidité, une accélération dans la décision, ou dans la mise en œuvre des politiques éducatives, voire encore dans les deux à la fois. Rapidité facilitée par la diffusion internationale de solutions toutes faites, formulées par les organisations internationales dans un langage facilitant leur appropriation par les États-nations intéressés (Lessard, 2021). Dans ce régime, les problèmes que l'on entend régler sont pris pour acquis et prédéfinis, prêts à recevoir le traitement prévu. On observe que les politiques produites dans le cadre de ce régime portent sur trois domaines : le curriculum construit autour de compétences dites transversales et adaptées au 21^e siècle ; la gouvernance et la gestion des établissements (efficacité, efficience, leadership) et la profession enseignante (attraction et rétention, formation initiale et continue, évaluation, autonomie et statut)¹⁴.

¹⁴ En analyse des politiques éducatives, les politiques curriculaires sont considérées comme des politiques « substantielles » ; les politiques axées sur la gouvernance et le statut des enseignants appartiennent à la catégorie des politiques institutionnelles.

Dale (1994), reprenant Ritzer à propos de la « Mcdonaldisation » de la société, observe que les principes du fast-food en viennent à dominer de plus en plus de secteurs de la société. Ces principes d'organisation sont la prévisibilité, la calculabilité, l'efficacité et la contrôlabilité, et en dernier lieu, la franchisation. En éducation, ils influeraient sur les processus et les pratiques qui déterminent les politiques, davantage que sur les contenus des politiques. À cet égard, l'analyse de Dale est proche de la notion de régime de fabrique de politique. Notons cependant que Dale est d'avis que la *fast-politique* en éducation est vouée à l'échec, l'enseignement comportant un « minimum irréductible de la transaction pédagogique » qui échapperait aux principes ci-haut nommés. Mais cet échec anticipé ne signifie pas que la *fast-politique* n'aura pas ou n'a pas déjà des effets réducteurs et néfastes.

Poussée à l'extrême, ce modèle conduit à une forte décontextualisation (ou dénationalisation) et à une standardisation mondialisée des politiques éducatives, dont la légitimité cognitive serait fondée sur les résultats issus de l'evidence-based policy and practice. On peut penser que les pays anglo-saxons sont plus avancés sur cette voie qu'un pays comme la France où traditionnellement, la fabrique des politiques éducatives s'est voulue plus délibérative, développementale et endogène.

Cette analyse de l'évolution de la fabrique des politiques éducatives dans plusieurs pays depuis les années 1960 est très stimulante, car elle campe bien le cadre temporel et macrosocial des politiques éducatives actuelles et de leur mise en œuvre. Il importe de reconnaître que les trois régimes sont toujours, d'une certaine façon, présents, sédimentés dans les systèmes éducatifs en place et qu'ils engendrent des formes et des pratiques hybrides.

Nous désirons souligner trois points. Le premier a trait à la distinction entre les différents régimes ou les trois âges ; le second porte sur les méta-récits qui soutiennent les politiques produites dans chaque régime ; et le troisième, discute des liens entre les régimes de fabrique de politiques éducatives et la mise en œuvre, ses stratégies, voire éventuellement sa théorie.

B. Les rapports entre les trois âges/régimes : distincts ou sédimentés ?

1. D'abord le premier régime

Le premier régime apparaît, avec le passage du temps, le plus consistant, celui à partir duquel les autres se constituent. En effet, le second régime de « décommunautarisation » est marqué par toute une série de « déconstructions » associées au premier régime : mais alors, est-il plutôt un « âge de transition », plutôt qu'un régime à part entière qui se définirait autrement que par la négative ? Et l'avènement de la *fast-politique* traduit-il l'aboutissement de cette transition, ou simplement son prolongement ? Difficile à dire à ce moment-ci. Il nous apparaît que plusieurs éléments de la *fast-politique* sont déjà présents dans le régime de la décommunautarisation, par exemple l'ouverture internationale dont une forme d'aboutissement serait la consolidation d'une technocratie mondialisée et la perte de souveraineté nationale en matière d'éducation et de formation (l'hypothèse de la « dénationalisation »). Des politiques plus substantielles (« les compétences du XXI^e siècle » proposées par l'OCDE...) seraient aussi propres aux deux régimes, nées dans le précédent et abouties dans le régime actuel.

Ce sont des questions intéressantes auxquelles il est manifestement trop tôt de répondre. La solidité de la construction du premier régime de la « communauté de politique éducative » s'est renforcée avec le temps, si bien que notre regard sur lui semble au point. Ainsi, bien que les deuxième et

troisième régimes apparaissent des hypothèses valables, ceux-ci (surtout le troisième) n'ont pas encore la consistance et l'épaisseur historique du premier. De plus, le fait que les régimes cohabitent, se sédimentent et s'hybrident compliquent l'analyse et rend complexe la mise en relation des éléments appartenant à l'un ou l'autre des régimes.

2. La transition entre premier et deuxième régimes

La transition entre les premier et deuxième régimes a été probablement facilitée par deux phénomènes : d'abord, une certaine ouverture de la configuration des acteurs typique du premier régime, à des changements de nature à élargir le champ ; et ensuite, les solutions proposées dans le deuxième régime pouvaient apparaître à plus d'un acceptables, dans la mesure où elles se présentaient comme entendant corriger les ratés, les dysfonctionnements ou les excès du premier régime. En effet, dans la période où le régime de décommunautarisation se construit et exerce son influence, les nouveaux acteurs qui entrent dans le champ n'y trouvent pas à chaque fois une forte résistance de la part des acteurs internes traditionnels. Par exemple, la montée des parents et de leurs associations a des alliés politiques, voire même parmi les cadres et administrateurs soucieux d'ouvrir un peu le jeu, jusque-là trop exclusivement contrôlé par les bureaucrates et les associations professionnelles. Ainsi, des fissures au sein des acteurs internes apparaissent, montrant qu'ils ne sont pas homogènes dans leurs positionnements.

De même, les experts internationaux et les organisations transnationales n'exercent aucune autorité formelle sur les États-nations ; ils se contentent de coordonner, en puisant dans les expertises nationales, des activités de revue des politiques et d'évaluation de résultats, de mettre en circulation un savoir et des outils qu'ils prétendent être utiles pour accroître l'efficacité des systèmes éducatifs nationaux. Rien n'est imposé au plan des politiques à suivre, mais rien n'empêche qu'au cours de cette période, les politiques éducatives nationales tiennent de plus en plus compte des critères de jugement de qualité et d'efficacité mis en avant par ces organisations internationales. Cela couvre aussi les processus et modalités de mise en œuvre, car, les organisations internationales ont décliné une théorie du changement que des États-nations ont eu tendance à appliquer (Lessard, 2021).

En ce sens, le régime de décommunautarisation n'est pas qu'une entreprise de déconstruction du régime précédent : fort d'une configuration d'acteurs (locaux et internationaux) plus large, il entend lui substituer d'autres éléments, proposer d'autres politiques qui nécessitent parfois une mise en œuvre plus musclée (du moins en rapport avec certains acteurs internes). Par exemple, les politiques institutionnelles qui mettent de l'avant l'évaluation, la concurrence, et le libre choix opposent parfois les acteurs internes et les acteurs externes. Il revient alors aux décideurs politiques de trouver un compromis viable ; une nouvelle dynamique peut alors s'installer. Les politiques substantielles proposées, qui s'attaquent au curriculum et qui cherchent à adapter l'institution à l'économie du savoir et au néo-libéralisme, appellent une mise en œuvre qui risque de restreindre l'autonomie traditionnelle des enseignants. Les outils de mise en œuvre les plus répandus – la formation, le développement professionnel, les communautés d'apprentissage professionnelles, l'analyse des résultats des élèves (la *datafication*), l'évaluation participative – sont à la fois des outils de gestion et de contrôle du travail enseignant, en même temps qu'ils peuvent être à certaines conditions des instruments d'une certaine professionnalisation et d'une réflexivité accrue des enseignants. Cette ambiguïté est une dimension du régime de décommunautarisation qui complexifie la mise en œuvre, celle-ci appelant les enseignants au développement de leur réflexivité, individuelle et collective, et à

l'accroissement de leur efficacité (telle que mesurée par les examens standardisés), dont ils doivent rendre compte (thème de la responsabilisation).

3. L'émergence du troisième âge

Enfin, le régime émergent de la *fast-politique* n'annonce rien de bon en matière de mise en œuvre : décider rapidement des politiques décontextualisées, surprendre les acteurs et accélérer les processus de mise en œuvre ne peuvent qu'engendrer des difficultés, résistances et éventuellement des échecs. À moins de limiter les politiques éducatives à des considérations relevant des stratégies et techniques pédagogiques (le comment enseigner). Car, toute réforme systématique et substantielle (par exemple, un nouveau curriculum) nécessite du temps pour s'implanter et exige un travail patient de formation, d'appropriation et de traduction de la part des acteurs. Ici le sens est important et n'est pas réductible à des manières de faire. La contribution de **Romainville¹⁵ sur le cas de la refonte du curriculum de la communauté francophone de Belgique** illustre très clairement ce point : les réformes substantielles et systémiques sont complexes et ne peuvent être bâclées, faites à la va-vite. Alors, se pose la question : la *fast-politique* marque-t-elle une rupture par rapport à ce type de politique éducative et conduit-elle à réduire l'empan des politiques éducatives à des questions de l'ordre du « comment enseigner » plutôt qu'à des questions portant sur le « quoi enseigner à qui » ? Une réponse positive à cette question porte en elle une conséquence : les politiques éducatives risquent de devenir la propriété d'une technocratie d'experts internationalisés qui imposeront aux acteurs des changements de l'ordre des moyens et des stratégies didactiques et pédagogiques et contourneront toute discussion plus vaste et plus politique sur les finalités (réduites ici à des considérations d'efficacité). Difficile de ne pas y voir un appauvrissement du secteur, au profit d'une mise en œuvre peut être efficace sous certains aspects (on pense aux apprentissages de base en début de scolarisation, comme le montre **la contribution de Gentaz et Richard¹⁶**), mais au détriment d'une vision plus politique de l'éducation et du rôle véritablement éducatif des enseignants.

On peut se demander aussi si la *fast-politique* est compatible avec une mise en œuvre d'une politique qui passerait par une ou des expérimentations qui comprendraient la mise en place de conditions propices au monitoring non seulement de l'expérimentation elle-même, mais aussi du passage d'une classe ou d'un établissement à une échelle de mise en œuvre plus grande. Les passages des différents contextes exigent un soin et un suivi, un recueil de données et leur analyse sur une période de temps suffisante pour en tirer des leçons, qui ne sont peut-être pas compatibles avec la logique de la *fast-politique*.

Quoi qu'il en soit, ce tableau d'ensemble montre que les politiques éducatives ont évolué au cours des dernières décennies dans leurs cadres sociaux d'élaboration, dans leurs contenus (institutionnels et substantiels), et dans leur mise en œuvre.

¹⁵ Romainville, M. (2022). *Le « Pacte pour un enseignement d'excellence »*. Paris : Cnesco-Cnam.

¹⁶ Gentaz, E. & Richard, S. (2022). *Efficacité des interventions conduites dans les classe : la nécessité de l'évaluation de leur implémentation*. Paris : Cnesco-Cnam.

C. Régime de fabrication des politiques et mises en sens : des récits globaux (ou méta-récits)

Aux différents moments de leur vie, les **politiques doivent être justifiées et légitimées**. Ces justifications sont puisées dans un contexte qui dépasse largement le secteur concerné, tout en étant travaillées et spécifiées en fonction des enjeux du secteur. Par exemple, dans le régime de la communauté de politique publique, les réformes ont été souvent légitimées par des valeurs de démocratie, de méritocratie, de développement personnel, social et culturel ; on les a présentées comme de longues marches collectives vers un plus-être démocratique, jalonnées d'étapes, d'avancées, de résistances, et de moments charnières. Dans les régimes subséquents, des valeurs d'efficacité et d'efficience, empruntées au monde économique, ont dominé l'avant-scène, tout comme des valeurs liées à l'individualisme qu'exprime la finalité du développement du plein potentiel de chaque élève (Lessard & Carpentier, 2015). Le progrès est, dans ce nouveau cadre, lié à l'introduction en milieu éducatif de pratiques éprouvées dans le monde de l'entreprise, saisi comme modèle culturel dominant d'innovation, de créativité et d'adaptation.

C'est ainsi que les **trois régimes de fabrication de politiques éducatives peuvent être associés à des récits globaux qui colorent le discours public et percole dans les différents secteurs de l'action publique**.

1. Régimes et récits

Le **régime de la communauté de politique publique** a été animé d'un récit global de la modernisation et de la démocratisation de l'éducation, ces deux idéaux participant d'une vision plus large du développement économique, social et culturel, bref d'une vision du progrès. Ce méta-récit a nourri l'imaginaire des Trente Glorieuses et rendu légitime l'expansion des systèmes éducatifs sous le contrôle d'un État-providence interventionniste.

Le **régime de la décommunautarisation** puise dans un méta-récit concurrent, qui insiste sur la nécessité d'insuffler un nouvel élan à l'éducation, à la poursuite de la réussite ou de la diplomation du plus grand nombre, essentiellement en y introduisant des pratiques appartenant au monde de l'entreprise privée, en valorisant la flexibilité et la mobilité, en débureaucratisant et dérégulant, en récompensant l'initiative et la responsabilité des acteurs, de telle sorte qu'une nouvelle dynamique puisse s'instaurer, assurant une plus grande performativité du système et son adaptation aux exigences de l'« économie du savoir ». Ce méta-récit valorise aussi au plan curriculaire le développement de compétences transversales ou génériques, de nature à faciliter l'adaptation des individus à des situations et des contextes changeants et mobiles.

Enfin, le **régime de la fast-politique** ne semble pas s'appuyer sur un récit global différent de celui présent dans le régime de la décommunautarisation ; il se caractérise plutôt par une forte valorisation de l'action rapide au détriment de la durée longue de la réflexion et de la délibération démocratique, puisque les solutions aux divers problèmes devant être résolus sont données, notamment par les organisations internationales, et que la responsabilité des autorités consiste dès lors à agir sans tarder.

Ces récits sont toujours présents et servent de référence aux acteurs qui tentent de justifier leurs actions et fonder les politiques qu'ils élaborent ou empruntent, et à la mise en œuvre desquelles ils

participent. **On peut penser qu'ils s'hybrident** de diverses manières suivant les configurations d'acteurs et les contextes.

Par exemple, l'expression « gauche efficace », typique de l'identité d'une gauche qui se veut résolument moderne, peut être lue comme un procédé rhétorique qui s'ancre dans le récit global de l'État-Providence tout en tentant d'y incorporer des éléments du second, plus perméable aux valeurs de l'entreprise.

Avec le temps, on peut penser que, sous l'effet de divers facteurs, les récits globaux perdent de leur force de persuasion, qu'ils s'usent en quelque sorte et qu'ils doivent pour perdurer, se coupler à des récits de politique non seulement plus sectorisés et mais aussi plus contextualisés dans l'espace et le temps, dans une histoire locale qui fait sens pour les acteurs concernés.

Par exemple, on peut maintenir la légitimité d'une mobilisation en faveur de l'augmentation de la diplomation, en montrant dans divers contextes locaux particuliers, le chemin parcouru, celui à faire afin de rejoindre une moyenne nationale, voire se rapprocher de contextes semblables et en quelque sorte rivaux. L'histoire locale devient alors celle du rattrapage ou de l'émulation en matière de diplomation avec d'autres contextes locaux comparables.

Par ailleurs, si les récits globaux produisent du sens, ils heurtent parfois des processus de « *sense-making* » internes à un domaine d'activité. Ainsi, bon nombre de pédagogues et de praticiens sensibles au concept de compétences et à ses implications au plan des stratégies d'enseignement plus « actives », n'apprécient guère un méta-récit qui réduise celles-ci à leur contribution potentielle à l'« économie du savoir » et à la raison économique (Dardot & Laval, 2009). Il peut donc y avoir sur ce plan de la mise en sens, des tensions, voire des controverses structurantes.

2. Régime de fabrication et mise en œuvre des politiques éducatives

Ces modes, âges ou régimes de fabrication ne sont pas neutres. Ainsi que l'affirme Pons, « les choix de fabrication [...] sont en eux-mêmes des choix de mise en œuvre ». Par exemple, déterminer quels acteurs ou quelle configuration d'acteurs participent à l'élaboration d'une politique éducative, c'est déjà annoncer des voies possibles par lesquelles la mise en œuvre pourrait se réaliser.

Eu égard à la mise en œuvre, Pons identifie trois dimensions du cadrage du mode de fabrication d'une politique. Premièrement, chaque mode présente des **rôles et des positionnements propres aux différents acteurs** du processus de réforme, comme par exemple, des organisations professionnelles ou des associations de parents. Deuxièmement, ces acteurs sont impliqués dans des **relations de pouvoir** dans le système d'action publique qui peuvent être modifiées suivant que l'on se retrouve dans l'un ou l'autre des âges ou des régimes. Enfin, troisièmement, le mode de fabrication privilégié a un pouvoir de cadrage important sur les **modalités de coordination des acteurs**. Par exemple, la *fast-politique* encourage, voire rend légitimes des raccourcis dans les processus de consultation parce qu'il faut, dit-on, agir rapidement et compléter une mise en œuvre sur le mode de l'urgence. Ce régime peut parfois bousculer les acteurs, les prendre par surprise, anticipant qu'ainsi, entre autres choses, la résistance n'aura ni le temps ni les moyens de s'organiser, et que les acteurs seront confrontés à un fait accompli. Il est aussi possible que l'on veuille faire vite, pendant que les ressources apparaissent disponibles ou encore avant que le contexte n'évolue dans un sens plus problématique.

Il s'avère ainsi nécessaire de ne pas isoler la fabrique des politiques et leur mise en œuvre, car il ne s'agit pas de deux ordres de réalités différentes parfaitement étanches : on a plutôt affaire à **des dimensions interdépendantes, des moments différents** mais organiquement liés d'une action publique en devenir. Si le premier moment a une fonction essentielle de cadrage, le second, très souvent, « rebondit » de diverses manières sur le premier, influe sur la trajectoire de la politique, et lui donne des traductions ou des inflexions inattendues. Il faut donc étudier avec soin la trajectoire d'une politique à travers les divers contextes et moments, tous aussi importants les uns que les autres.

Pons est d'avis qu'il n'y a pas de liaison théorique forte entre les différents régimes de fabrique de politique éducative et l'ensemble des stratégies de mise en œuvre que l'observateur peut identifier au cours des différentes réformes. Mais des liens empiriques existent. Il nous semble aussi possible de mentionner que des liens empiriques observés peuvent aussi manifester une forme d'apparement, sinon nécessaire, du moins faisant sens. Ainsi, dans le régime de la communauté de politique publique, là où la configuration d'acteurs dominante comprend les grands acteurs œuvrant à l'interne du système éducatif (les cadres et les gestionnaires, les associations professionnelles d'enseignants), les politiques éducatives, souvent institutionnelles, s'appuient sur les expertises des planificateurs et des cadres administratifs, car le système éducatif connaît pendant ces années une phase de structuration et d'expansion importante (massification et démocratisation). La fabrique et la mise en œuvre de ce type de politiques passe par la planification – le plan devient un outil de première importance – et son exécution, par la mobilisation de l'appareil administratif. Souvent *top-down*, les politiques s'appuient sur des lois, des règles, et sur une bureaucratie professionnelle qui oriente l'allocation des ressources. Dans cette foulée, les associations professionnelles profitent de ces politiques institutionnelles : leurs effectifs augmentent et par là, leur influence au sein du système.

Cette prépondérance (relative) des politiques institutionnelles, dans un système à régulation bureaucratique-professionnelle, libère partiellement le champ d'action des enseignants en matière de curriculum et de pratiques pédagogiques. Certes, cela n'explique pas tout, mais on peut soutenir que le foisonnement des innovations pédagogiques sous le régime de la communauté de politique éducative, au cours des Trente Glorieuses, a puisé dans cette autonomie professionnelle des enseignants une réserve d'énergie vitale, peu bridée par l'appareil administratif occupée à gérer la massification du système.

Ce que Pons reconnaît comme la logique du *stop and go*¹⁷ a aussi des effets sur la mise en œuvre, surtout dans le cas de politiques substantielles comme des refontes des programmes d'enseignement. Le *stop and go* peut être lié à des changements de pilotes ou des fluctuations de ressources requises pour la mise en œuvre d'une politique. La dimension économique et budgétaire ici s'avère souvent importante.

Aussi, notamment en France, cette idée est liée à des périodes de blocage plus ou moins « corporatistes », suivies de moments réformateurs présentés comme des moments de rupture avec le *statu quo*. Cette logique procède de l'idée qu'une réforme exige une rupture profonde avec le *statu quo*, et donc un gros travail de transformation et un grand effort coordonné de mobilisation de tous pour y arriver. Le *stop and go* est le contraire d'une stratégie gradualiste de transformation et il s'avère

¹⁷ Le *stop and go* renvoie à l'idée d'arrêts plus ou moins fréquents et de reprises plus ou moins brusques. C'est le cas, par exemple, de la circulation automobile en contexte urbain où chaque conducteur est contraint de respecter les feux de signalisation dont l'effet est justement d'occasionner de fréquents arrêts et reprises peu de temps après l'arrêt.

incompatible avec une vision incrémentale des réformes. Alors, une rhétorique du « changement de paradigme », de modification substantielle des représentations et des pratiques, appelle une conversion, une transformation majeure de l'institution et des acteurs qui sont censés en accomplir la mission. Souvent, cette rupture annoncée génère de la résistance et des blocages qui rendent la mise en œuvre souvent coûteuse et difficile. Celle-ci devient alors pour plusieurs acteurs, un mauvais moment à passer, en attendant que l'on retrouve une forme de *statu quo ante* ou que l'on réduise la portée de la rupture programmée à de nouvelles pratiques compatibles avec l'existant. En somme, des stratégies de dilution ou d'annulation de la réforme.

Alors, la mise en œuvre est discontinuée et hachurée, soumise aux aléas des volontés politiques, des marges de manœuvre des acteurs, des ressources disponibles et des initiatives locales. En ce sens, le *stop and go* a des conséquences fâcheuses en termes de mise en œuvre de nouvelles initiatives, accueillies par les acteurs avec un scepticisme bien ancré.

III. Des contextes changeants : études de cas

Le contexte d'une politique varie dans le temps et dans l'espace n'est pas de nature à surprendre l'observateur averti, quoique les effets de ces variations demandent à être bien cernés. Sur ce plan, plusieurs études de cas produites pour cette conférence de comparaisons internationales apportent des éléments instructifs. Ils nous révèlent diverses trajectoires qu'empruntent des politiques tout au long de leur vie.

1. L'étude de cas sur l'évaluation des enseignants au Chili de Weinstein et Beca

Cette étude de cas¹⁸ a le mérite de porter sur une politique dont l'élaboration s'est étalée sur presque deux décennies et qui a comporté plusieurs étapes conduisant à l'institutionnalisation d'un système d'évaluation des enseignants. Elle situe cette politique dans un ensemble plus vaste de politiques concernant la condition enseignante, sa valorisation sociétale, un référentiel de compétences professionnelles, un système de développement professionnel et l'élaboration d'un plan de carrière. Ces politiques sont interreliées et présentées comme un tout faisant système et censé se légitimer par une volonté politique d'améliorer le statut des enseignants.

Ce cas est intéressant car il présente une fabrique de politique éducative qui d'entrée de jeu prévoit des étapes et une mise en œuvre progressive, impliquant les principaux acteurs concernés, et qui se veut itérative et relativement ouverte à sa propre transformation en cours de route. Ici, la fabrique prétend cadrer l'implantation de la politique et comprend une théorie pratique d'une mise en œuvre que l'on a voulu concertée. En somme, une trajectoire réfléchie et contrôlée.

À cet égard, l'étude montre le succès de l'entreprise et le caractère durable de la politique d'évaluation des enseignants, qui a survécu aux alternances politiques et s'est institutionnalisée. Les leçons tirées par les auteurs cherchent à dégager les facteurs qui l'ont favorisée/ou freinée :

¹⁸ Weinstein, J. & Eugenio Beca, C. (2022). *L'évaluation des enseignants au Chili : la construction d'un système contre tout pronostic*. Paris : Cnesco-Cnam.

1. Un dialogue qualifié de systématique et de sincère par les auteurs, entre le gouvernement et le syndicat enseignant. Ce dialogue aurait permis de construire un consensus et d'avancer dans ce qui s'avère possible sans forcer les choses au-delà du raisonnable ;
2. La construction progressive et incrémentale des différents outils composant le système (d'abord le système d'évaluation, ensuite le plan de carrière). Cette mise en œuvre progressive s'assure que certaines étapes soient complétées avant d'aller plus loin. Il y aurait un ordre des éléments à implanter à respecter (à l'exemple des normes d'un bon enseignement, du cadre des compétences) ;
3. Les difficultés de combiner différentes finalités des outils de la politique (tensions entre les dimensions formative et sommative de l'évaluation) ;
4. L'importance d'installer une coordination/concertation entre acteurs dès la conception de la politique et à toutes les étapes de la vie de la politique ; une coordination entre les différents niveaux du système, et aussi avec les municipalités et les universités, pour leur expertise.

La fabrique de cette politique semble appartenir au premier régime analysé par Pons, celui de la communauté de politique publique, caractérisé par une configuration particulière d'acteurs (notamment internes au système éducatif, politiques, cadres et associations d'enseignants) se comportant comme les « propriétaires » quasi exclusifs des politiques en éducation.

Notons aussi que cette politique d'évaluation des enseignants, même incorporée à un ensemble plus vaste d'actions publiques orientées vers la reconnaissance des enseignants, n'épuise pas tout le champ de l'action publique en éducation. Ou plutôt, elle s'insère dans un ensemble plus vaste de politiques institutionnelles orientées vers l'accroissement de l'efficacité et de l'efficience du système éducatif. Ces politiques sont représentatives du second régime – celui de la décommunautarisation – de fabrique identifié par Pons. On le sait, le Chili a été l'objet d'expérimentations assez radicales de la part des organisations internationales, en matière de politiques d'*accountability* à forts enjeux et de développement de quasi-marchés scolaires.

Au Chili, comme ailleurs, la compatibilité de ces ensembles de politiques n'est pas acquise auprès des acteurs concernés, comme le montrent les difficultés vécues dans les phases ultérieures de la politique d'évaluation des enseignants, les syndicats de ces derniers devenant plus critiques de la politique et de moins fidèles partenaires de sa mise en œuvre.

Il est donc très important tant pour la fabrique d'une politique éducative que pour sa mise en œuvre, d'analyser le contexte au plan des ensembles de politiques en place ou en discussion, à l'échelle nationale et à l'international. Car le grand portrait politique donne un sens à un élément particulier de cet ensemble, qu'on ne peut isoler qu'au prix d'une lecture fermée sur ce seul élément. La contextualisation permet de mettre à jour les tensions, les contradictions, les incompatibilités entre des politiques qui se disputent l'ascendant sur l'action publique. Elle permet de saisir que des trajectoires de politiques différentes peuvent se heurter et être modifiées par leur clash. En ce sens, l'ordonnancement de l'agenda politique, la mise en ordre temporel des éléments qui le constituent et leur imbrication, ne sont pas neutres.

2. Des contextes modifiables : une ingénierie du contexte est-elle possible ? L'exemple de Pisa en Inde

Autres questions importantes : peut-on contrôler, manipuler ou transformer le contexte ? Si oui, est-il possible de concevoir et de réaliser une ingénierie du contexte de manière à assurer une mise en œuvre réussie des politiques éducatives ? Certains contextes peuvent-ils imposer aux porteurs d'une politique ou d'une action publique des contraintes incommensurables ? Il semblerait qu'à tout le moins, des marges de manœuvre soient disponibles à qui sait saisir l'opportunité ou à qui prend un risque calculé.

L'étude de cas de Gorur, Dey et Arnold sur la mise en œuvre du PISA, dans le contexte de l'Inde¹⁹, documente les négociations entre l'OCDE et l'Inde pour la mise en place de l'enquête PISA en 2021-2022, négociations qui ont amené l'OCDE à modifier ses questions et son échantillon, et l'Inde à préparer ses enseignants et ses élèves au test. Ces négociations, qui éloignent le programme PISA de ses finalités officielles de diagnostic utile pour éclairer une éventuelle politique, donnent à voir que le PISA ainsi rendu plus acceptable à l'Inde, est de nature d'une part, à permettre à l'OCDE d'étendre son influence en Asie, et d'autre part, à l'Inde, de s'assurer d'obtenir des résultats plus élevés et donc plus positifs pour l'image du pays, à la prochaine passation de 2021-2022. En somme, une situation gagnant-gagnant.

L'instrument de connaissance d'un acteur international (l'OCDE) agit comme outil d'ingénierie du contexte. Le contexte n'est pas saisi comme un déjà-là auquel la mise en œuvre d'une politique doit s'adapter ; c'est plutôt un ensemble institutionnel qu'il faut modifier afin d'assurer une mise en œuvre en mesure d'atteindre ses objectifs, dans ce cas-ci, l'élargissement de l'influence de l'OCDE en Asie et une image internationale de l'Inde plus positive, assurant une éducation moderne, propre aux économies des pays développés.

Cette étude de cas révèle qu'un instrument construit essentiellement pour éclairer le contexte d'une politique à venir (soit un instrument de connaissance) constitue par lui-même un instrument d'action publique et une politique. Cela valide une prise de distance théorique à l'égard des modèles d'analyse linéaires et séquentiels des politiques publiques, conduisant à penser notamment que la mise en œuvre suit toujours la politique. Dans ce cas-là, la « préparation cognitive » de la décision politique est en fait déjà la mise en œuvre d'une politique axée sur un curriculum par compétences et l'évaluation externe.

3. Légitimations politiques, mises en récits, mises en œuvre : l'exemple hongrois

On a vu qu'une politique doit faire sens pour les acteurs si l'on souhaite qu'ils y adhèrent et contribuent à sa réalisation. Les récits participent à cette mise en sens et légitiment le changement. À cette fin, les récits globaux (méta-récits) dont il a été question plus haut, se déclinent dans des récits de politiques sectorisés et particuliers. Par exemple, la politique d'évaluation des enseignants au Chili a puisé sa légitimité dans un discours sur la nécessaire valorisation de l'enseignement et la reconnaissance de l'expertise des enseignants, des politiques qui puisent leur sens dans une

¹⁹ Gorur, R., Dey, J. & Arnold, B. (2022). *De l'adaptation au contexte à la fabrication du contexte : une étude de cas de PISA en Inde*. Paris : Cnesco-Cnam.

transformation des systèmes éducatifs typiques du deuxième régime de fabrication des politiques axées sur la responsabilité (*accountability*) et la performativité (Ball, 2003).

a. Le cadre théorique

La politique hongroise sur l'inclusion scolaire²⁰ puise sa légitimité dans le récit européen des droits de l'homme et d'une identité européenne qui se construit en référence à ces droits. Cela fonde des politiques éducatives nationales plus inclusives et non discriminatoires et qui déclinent un ensemble d'actions à entreprendre, des ressources à mettre à la disposition des acteurs, ainsi que du soutien et de la formation. Car, il faut obtenir l'adhésion des acteurs, notamment des enseignants et des parents, et dans bon nombre de cas, faire évoluer leurs représentations des populations discriminées qu'il faut dorénavant inclure. Le récit de la politique est ainsi amené à prendre acte de la déclinaison de ces éléments de la politique et de leurs effets.

Le schéma de Suchman (1995), repris et élargi par Draelants et Revaz²¹, s'avère très utile pour comprendre cette dynamique de la légitimation qui rend un système éducatif perméable à son environnement institutionnel. On en retiendra les points suivants :

1. La légitimité est multidimensionnelle : morale, cognitive et pragmatique pour Suchman ; légale, morale, cognitive, pragmatique et culturelle, chez Draelants et Revaz. Ces différentes dimensions participent au processus d'institutionnalisation d'une politique ou d'un changement ;
2. Ces dimensions ont chacune leur spécificité et leurs exigences qu'il faut satisfaire si on espère une adhésion forte des acteurs à la politique et leur enrôlement dans la mise en œuvre de la politique ; un défaut sur ce plan peut avoir des conséquences néfastes à différents moments ;
3. Si la légitimité morale renvoie à des conceptions partagées ou dominantes dans le secteur et son contexte, de la justice et d'une bonne éducation, la légitimité cognitive porte sur les savoirs scientifiques et d'expérience qui permettent de fonder le diagnostic d'une situation que la politique entend modifier ou corriger, et la relation causale entre cet état des lieux et la ou les solutions mises en avant. Au cours des dernières décennies, le mouvement de *evidence-based policy and practice* a tenté de renforcer et de systématiser cette dimension de la légitimité. Il n'en demeure pas moins que souvent les savoirs scientifiques heurtent les savoirs d'expérience des enseignants. Il y a en conséquence souvent des désaccords autour de cette dimension, notamment au moment de la mise en œuvre de la politique, ce qui apparaît fondé à l'échelle du système éducatif, étant moins prégnant au niveau des différents établissements scolaires.
4. La légitimation est un processus dynamique ; celle-ci n'est pas acquise une fois pour toutes. Suivant l'évolution des rapports entre les acteurs concernés, et au gré des changements dans le contexte et des circonstances particulières, elle pourra être remise en cause et revue. En effet, à différents moments de la vie d'une politique, certaines dimensions, auprès de certains

²⁰ Neumann, E. (2022). *La déségrégation des Roms au carrefour de l'élaboration des politiques européennes, nationales et locales : étude de cas en Hongrie*. Paris : Cnesco-Cnam.

²¹ Draelants, H. & Revaz, S. (2022). *Penser la plausibilité des réformes éducatives. La légitimation comme condition du changement institutionnel*. Paris : Cnesco-Cnam, p. 26

acteurs, prendront (ou pas) une importance grandissante. Le récit de la politique témoigne de cette évolution.

5. La mise en œuvre peut engendrer une crise de légitimité, montrant un défaut majeur dans l'une ou l'autre dimension. Par exemple, auprès des enseignants, dans la mesure où une politique appelle à des changements de pratiques significatifs, la légitimité pragmatique qui concerne la faisabilité ou la praticabilité d'un changement désiré (par exemple, l'abandon du redoublement et l'instauration du progrès continu (ou passage d'un degré à l'autre sans interruption) et de la différenciation pédagogique) sera centrale dans la mobilisation ou la résistance des enseignants. Rappelons que la légitimité pragmatique a un double visage : elle renvoie certes à la faisabilité d'un changement désiré ou imposé, mais elle porte aussi sur l'intérêt qu'il y a ou pas pour un acteur ou une catégorie d'acteurs d'en assumer les coûts.
6. si, dans une société pluraliste et fragmentée, les politiques éducatives donnent lieu à des controverses plus ou moins raisonnables ou apaisées, c'est que leur légitimation est un objet de débat quasi permanent. Il est impossible de faire fi de ces désaccords et controverses : le travail des acteurs scolaires, notamment des formateurs, des coachs, des conseillers pédagogiques et des directions d'établissement, en est affecté. Ces acteurs, médiateurs entre la fabrique et la mise en œuvre, ne peuvent remplir leur rôle sans travailler sur le sens de ces réformes et sans les traduire dans le champ d'intervention des enseignants, de sorte que ces derniers y adhèrent, se les approprient et contribuent à leur institutionnalisation. Ils ont un rôle important dans la déclinaison des légitimités cognitives et pragmatiques.

b. Les évolutions politiques

L'étude de cas d'une **politique de mixité scolaire en Hongrie réalisé par Neumann** (Cnesco, 2022) est intéressante, eu égard à cette question de la légitimité. Celle-ci analyse les processus de médiation d'une politique de déségrégation scolaire des populations de Roms dans trois contextes urbains différents, en réponse à une injonction de l'Union européenne, elle-même à l'origine d'une politique nationale à cet effet. Le contexte international se caractérise donc par une volonté politique explicite de protection des droits des minorités, de lutte contre le racisme et la discrimination. Cette volonté s'est traduite dans une directive de l'Union européenne enjoignant des pays membres (la Tchéquie, la Slovaquie et la Hongrie) confrontés à cette réalité, de développer une politique et un plan d'inclusion à l'école des élèves issus de ces minorités racialisées. À cet effet, le gouvernement hongrois d'orientation socialiste-libérale, au pouvoir de 2002 à 2010, développe un cadre d'action publique par voie législative, déterminant quels territoires et quels publics seraient visés (des familles désavantagées, des écoles et des municipalités), quel soutien financier serait disponible et pour qui (des élèves, des écoles), quel réseau de soutien accompagnerait les établissements et quel développement professionnel serait accessible aux enseignants, et enfin, ce que les municipalités devaient assumer en tant que responsables de la réussite de cette intégration (imputabilité). Depuis 2010, un changement de gouvernement, désormais de droite populiste, a considérablement changé la donne et a remis en cause le travail réalisé par le précédent gouvernement, même s'il lui est impossible de revenir en arrière et de renier l'engagement à l'égard de la politique européenne.

La trajectoire de cette politique a donc évolué dans le temps et suivant les trois contextes étudiés. Neumann présente une analyse multi-niveaux de la trajectoire de cette politique : de l'Union européenne, au gouvernement hongrois et à trois centres urbains. Elle montre que cette trajectoire

n'a pas été linéaire ; controversée, cette politique a fluctué selon le gouvernement en place. En outre, elle n'a pas été mise en œuvre de la même manière dans les trois centres urbains, allant même jusqu'à une situation de retour à une forme de ségrégation dans l'un d'entre eux.

Neumann note que lorsque la volonté politique de mise en œuvre nationale d'une politique disparaît, les outils de mise en œuvre « *soft* » reposant sur des incitatifs et du soutien, perdent de leur efficacité et ne peuvent à eux seuls engendrer le changement institutionnel désiré. Il faut, pour redonner de la légitimité à cette politique, qu'à l'échelle nationale, la société civile se regroupe, fasse pression en faveur d'une telle politique et enjoigne le gouvernement à assurer une conformité minimale à l'injonction européenne. Cela n'est pas une sinécure quand cette société civile est divisée sur cette question, comme le montre l'analyse des trois centres urbains. Dans un cas, le leadership municipal fort et une action « radicale » mais équitable (fermeture de 11 écoles et réouverture selon des critères de détermination des populations d'élèves non discriminatoires) ont permis de réels progrès. Dans le second, une première déségrégation a été suivie par une re-ségrégation, causée par des parents insatisfaits et défendant le libre choix de l'école, des églises défendant des écoles confessionnelles et des enseignants soucieux de maintenir une autonomie professionnelle menacée par ces changements. Dans le troisième centre, ce sont plusieurs recours juridiques, échelonnés sur plusieurs années, qui furent l'outil principal pour faire évoluer une situation bloquée.

Il y a donc des mises en œuvre qui ne réduisent pas à des considérations de stratégies d'enseignement ou à de bonnes pratiques managériales. Reviennent alors à l'avant-scène locale les enjeux de légitimité d'une politique venue de niveaux décisionnels plus hauts que l'autorité municipale, soit l'Union européenne qui l'a élaborée pour l'ensemble des pays membres soit le parlement hongrois qui l'a légiférée pour son territoire. Dans ce cas, c'est surtout la légitimité morale qui est en cause, bien que la dimension cognitive soit aussi présente dans le débat entre les acteurs scolaires à propos des mérites respectifs d'une école inclusive par rapport à une approche d'éducation compensatoire pour les élèves de milieux socioéconomiques défavorisés. Ces enjeux sont fondamentaux et ne sont pas « réglables » une fois pour toutes par des injonctions bureaucratiques : au gré des circonstances et des jeux d'acteurs, ils reviennent hanter celles et ceux qui sont censés mettre en œuvre une politique.

4. Gand et la mixité sociale

Eu égard à la question de la légitimation, **l'étude de cas de Cantillon et de Verhaeghe portant sur la mixité sociale dans un système de libre choix scolaire**²² et analysant la mise en œuvre d'un système de double quota dans les écoles fondamentales de la ville de Gand, révèle qu'une question difficile et controversée comme la mixité sociale en contexte scolaire, peut être l'objet d'une action publique relativement consensuelle si l'on prend le temps de bien construire avec les acteurs les outils requis.

La conciliation d'un impératif de mixité et de cohésion sociale d'une part, et du respect du libre choix des parents, d'autre part, n'est pas facile. D'ailleurs, dans plusieurs pays, on oscille entre des déclarations d'intention vertueuses et un laisser-faire plus ou moins grand. C'est que concrètement, les instruments d'une telle politique de mixité sociale, ne sont pas faciles à construire, pas plus d'ailleurs qu'obtenir l'adhésion des parties prenantes et faire durer dans le temps la politique.

²² Cantillon, E. & Verhaeghe, J.-P. (2022). *Mixité sociale dans un système de libre choix scolaire : Mise en œuvre et résultats du système de double quota dans les écoles fondamentales de Gand (Belgique)*. Paris : Cnesco-Cnam.

Les paramètres les plus importants d'une telle politique – la détermination des zones géographiques de référence pour l'établissement de l'objectif de mixité sociale, le public cible : élèves défavorisés scolarisés dans la zone ou élèves défavorisés vivant dans une zone voisine, les règles de transition pour les écoles loin de leur cible, etc. –, sont déterminés localement. Ces paramètres ne sont pas des détails techniques ou secondaires : ils font la politique et lui donnent (ou pas) sa capacité d'agir dans le sens officiellement poursuivi. Ils sont aussi objets de concertation entre les acteurs et semblent le fruit de consensus construits à la base.

Dans ce cas-là, la mise en place d'une plateforme de concertation s'est avérée déterminante ; celle-ci s'est voulue un dispositif participatif inclusif, permettant à tous les acteurs concernés, tout au long de la mise en œuvre du système de double quota, d'ajuster les répartitions d'élèves aux réalités constatées sur les différents terrains, et de cheminer vers davantage d'équité, dans le respect de la liberté de choix des parents.

Ce dispositif local participatif a pu contribuer à rendre acceptable et légitime pour les parties concernées (parents, écoles) une régulation des inscriptions qui n'allait pas de soi (car perçue comme limitant la liberté de choix des parents ou la liberté d'enseignement des pouvoirs organisateurs ou affectant trop le public de l'école). Tout au long du processus, le récit de la politique a dû constamment travailler à maintenir l'équilibre entre les deux valeurs recherchées, soit la mixité sociale et la liberté de choix des parents.

Selon les auteurs, le dispositif a donné au plan de la mixité scolaire des résultats positifs, quoique mitigés. Les leçons qu'ils tirent de cette mise en œuvre sont les suivantes : pour réussir une telle entreprise,

1. il importe de procéder à une analyse fine de l'environnement scolaire,
2. il faut déterminer des cibles claires, et
3. il faut octroyer aux acteurs concernés des marges de manœuvre rendant possibles des ajustements locaux adaptés aux contextes singuliers.

Ces conditions sont de nature à faciliter l'élaboration et le maintien d'un consensus entre les acteurs, consensus nécessaire pour que le dispositif engendre un tant soit peu les résultats escomptés.

IV. Quelques éléments conclusifs

On aura compris à ce qui précède que la mise en œuvre d'une politique éducative ne peut se constituer en pratique pleinement autonome, en quelque sorte enfermée dans une logique qui serait coupée de ses contextes et qui lui serait propre et exclusive. Elle ne peut être extraite de la fabrique de la politique et des autres contextes (notamment du contexte de l'influence et de ceux de la pratique (Ball, 1993)), et ne peut être menée suivant des principes généraux décontextualisés. Car, les contextes contribuent à la mise en sens des politiques ; ils fournissent des matériaux nécessaires à leur légitimation et à leur mise en récit et influent sur leur trajectoire, tout au long de leur vie.

Il faut donc analyser les contextes avant toute interprétation. Comme le souligne Lahire, « l'interprétation dans les sciences sociales commence lorsque l'on passe de l'évocation ou de l'invocation abstraite à la description, la caractérisation de contextes limités, relativement singuliers, spatio-temporellement ancrés » (Lahire, 1996, p. 392).

Si les contextes sont des constructions des observateurs, les acteurs occupant diverses positions dans un secteur institutionnel donné, sont amenés à élaborer des lectures de leur contexte et à les débattre entre eux et avec d'autres acteurs. Ainsi, de nombreuses « versions » circulent du contexte à la fois général et spécifique au niveau d'action d'une catégorie d'acteurs. Ces « versions » ont chacune leur champ de pertinence qu'il importe de bien délimiter. On peut penser qu'un minimum de consensus en cette matière est nécessaire à toute mobilisation en vue de la réalisation d'une politique éducative. Ce consensus aura d'autant plus de chances d'émerger si les acteurs ont leur mot à dire et participent à la conversation. En retour, ce consensus peut contribuer à assurer ou maintenir la légitimité d'une politique, ne serait-ce qu'en réaffirmant la nécessité, fondée sur une lecture du contexte, d'une action publique significative.

En revanche, plus on sera sensible aux contextes singuliers et spatio-temporellement ancrés, moins il sera possible de penser la mise en œuvre de toute action publique en termes de fidélité stricte à un modèle d'intervention précis, fortement protocolarisé, comme s'il suffisait de transposer une intervention directement du laboratoire à la classe. La contextualisation porte en elle une exigence d'adaptation aux contraintes et opportunités d'une situation toujours singulière. C'est même une condition de l'efficacité de cette intervention. Ces adaptations ne sont pas des dérives ou des fautes à corriger, elles sont le fruit d'une confrontation créatrice entre le réel et le prescrit. C'est ce que cherche à documenter des analyses de politiques soucieuses de faire voir la trajectoire d'une politique, son évolution dans le temps.

Chapitre 3 – Acteurs et instruments de la mise en œuvre

Il ressort des chapitres précédents que la mise en œuvre des réformes éducatives ne peut se comprendre qu'à la condition de saisir la façon dont les acteurs agissent et y sont impliqués. Le passage d'analyses *top-down*, centrées sur les acteurs principaux de la décision, à des analyses *bottom-up* insistant sur le rôle des « acteurs de terrain », a permis le développement de nouvelles connaissances et en particulier celles des « acteurs de la mise en œuvre ». Dès les années 1980, on parle des « *street-level bureaucrats* » pour désigner les acteurs chargés de concrétiser les politiques publiques. Lipsky (1980) insiste sur les prises de décisions des fonctionnaires « de base ». Ceux-ci possèdent une relative autonomie qui leur procure un pouvoir d'agir vis-à-vis des agents auxquels ils s'adressent. Ils sont considérés comme des « *policy makers* » dans le sens où leur marge de manœuvre et d'appréciation, ainsi que leurs capacités d'action, leur permettent d'en modifier les finalités. Toutefois, cette autonomie reste relative, ces acteurs sont encadrés à la fois par des règles et procédures en même temps qu'ils agissent dans des contextes et environnements contraignants. Au plan des politiques éducatives, les enseignants et les chefs d'établissement peuvent être considérés comme des « *street level bureaucrats* » au sens de Lipsky. Leur marge de manœuvre quant à l'interprétation des règles, politiques et réformes, en font les véritables « *policy makers* » de ces politiques. Toutefois, depuis les années 1980, les profonds bouleversements qu'ont traversés les systèmes éducatifs ont modifié et diversifié les acteurs impliqués dans la mise en œuvre.

Cette diversification est telle qu'il serait vain, comme l'énonce Dupriez²³, de vouloir dresser un panorama complet de l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre. Dans un modèle applicationniste — qui conçoit la mise en œuvre comme une simple application de règles et procédures prédéfinies — on insiste principalement sur l'identification des bonnes pratiques et des outils adéquats pour la mise en œuvre de réformes. Dans ce cas, les acteurs sont de fait peu nombreux et surtout passifs car jouissant de peu de marges de manœuvre. Dans ce modèle, les acteurs sont conçus comme de simples exécutants chargés de mettre en œuvre à la lettre des réformes pensées sans eux. Or, le nouvel environnement institutionnel contemporain, marqué par la reddition des comptes et la contractualisation, le nombre des acteurs impliqués s'est accru et leurs interrelations se sont considérablement complexifiées.

Nous retiendrons donc des différents rapports produits dans le cadre de cette conférence les évolutions notables de ces acteurs, leurs rôles et leurs évolutions mais aussi l'apparition de nouveaux acteurs externes et privés. Finalement, nous verrons en quoi l'analyse de la mise en œuvre par les instruments permet de penser les contraintes et l'autonomie des acteurs qui y sont engagés.

I. Anciens et nouveaux acteurs de la mise en œuvre

On peut retenir de la revue de la littérature, différentes typologies d'acteurs : ils sont qualifiés d'acteurs « du haut » *versus* du « bas », d'acteurs internes ou externes, voire d'acteurs humains et non-humains. Ici, nous distinguerons les acteurs historiques (qui ont de longue date été impliqués dans la mise en œuvre), des nouveaux acteurs.

²³ Dupriez, V. (2022). *La mise en œuvre des réformes éducatives : les acteurs de la mise en œuvre*. Paris : Cnesco-Cnam.

A. Acteurs « traditionnels » de la mise en œuvre et évolution de leurs rôles

1. Les enseignants

Même si des changements apparaissent dans leur rôle et leur place, **les enseignants** sont les premiers impliqués dans la mise en œuvre d'un grand nombre de politiques éducatives. L'ensemble des rapports produits pour le Cnesco reprennent la question de l'expertise des enseignants, de leur jugement professionnel, des conditions et de la centralité de leur autonomie, de la façon de construire des politiques éducatives avec eux. Les réformes, qui visent à modifier et influencer sur les pratiques pédagogiques des enseignants ont fait l'objet de nombreuses recherches. On peut retenir une focale importante portée à l'implication des enseignants dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes.

Dans certains cas, les enseignants n'ont qu'une faible marge d'action dans la définition des contenus des réformes. Le cas le plus emblématique est celui des réformes inspirées des recherches expérimentales qui visent à modifier les pratiques d'enseignement en fonction des résultats de la recherche. Gentaz et Richard (Cnesco, 2022) exposent par exemple le cas d'une expérimentation à large échelle visant à modifier les pratiques d'enseignement de la lecture, directement issue de résultats de recherche. Cette expérimentation n'a pas eu les effets escomptés au niveau des apprentissages des élèves mais a eu un effet subjectif positif au niveau des enseignants. On peut faire l'hypothèse que le fait de leur proposer une formation intensive et une méthode dont on attend des effets positifs a produit une dynamique elle-même positive au niveau du climat de la classe et du travail en équipe. Gentaz et Richard défendent l'idée qu'il est nécessaire de donner davantage de pouvoir (*empowerment*) aux acteurs lors de la mise en œuvre de dispositifs expérimentaux afin de garantir leur réussite. Ils insistent notamment sur la nécessité d'avoir une « marge de manœuvre » pour les « praticiens » qui « pourraient améliorer l'outil lui-même » en fonction des réalités locales. De façon générale, les auteurs insistent sur la nécessité d'une démarche collaborative entre les chercheurs et les enseignants pour la mise en œuvre. Ils insistent aussi sur l'importance de l'accompagnement des enseignants, que cela soit en termes d'encadrement ou de formation. Le Cnesco a d'ailleurs récemment initié une conférence de comparaisons internationales portant sur la formation continue²⁴ entre autres des enseignants. Les contributions, enquête et préconisations montraient la centralité et l'importance de la formation initiale et continue (Cnesco, 2020).

Il n'en reste pas moins que les approches par expérimentation et/ou relevant de l'*evidence based policy* (EBP) procèdent de l'idée qu'une réforme n'est réussie que si sa mise en œuvre est le plus en conformité avec la façon dont elle a été conçue, c'est-à-dire qu'elle est restée au plus près de la façon dont elle a été pensée, laissant au final peu de place à l'expertise et l'autonomie des enseignants. À l'inverse, Dupriez (Cnesco, 2022) défend l'idée que le métier d'enseignant se caractérise par son caractère profondément incertain qui empêche de pouvoir prédire ce qui fonctionnera ou non : « aucun dispositif pédagogique, aucun outil didactique, aucun processus standardisé ne peut garantir qu'il produira sur les élèves un effet programmé et attendu ». L'adaptation constante à laquelle sont soumis les enseignants rend leurs savoirs empirique, pratique et réflexif, c'est-à-dire finalement leur

²⁴ L'ensemble des ressources produites dans le cadre de la conférence de comparaisons internationales sur la formation continue et le développement professionnel des personnels d'éducation du Cnesco sont disponibles ici : <http://www.cnesco.fr/fr/conference-de-comparaisons-internationales-2020-la-formation-continue-et-le-developpement-professionnel-des-personnels-deducation/>

jugement professionnel, essentiels et ne permet pas l'application de savoirs théoriques et scientifiques de façon mécanique. Ainsi, Dupriez estime que *l'evidence based education* « réduit la complexité du travail éducatif, en l'assimilant à un dispositif technique faisant abstraction du caractère moral du travail éducatif d'une part, et du caractère symbolique des interactions éducatives d'autre part » (Cnesco, 2022). Ainsi, la plupart des auteurs considèrent l'importance des co-conceptions des réformes comme une condition essentielle à une mise en œuvre efficace et efficiente des réformes. Plus que de laisser « une marge de manœuvre » aux enseignants, beaucoup d'auteurs insistent sur la nécessité de réformes co-construites, plus à même de correspondre à la complexité toujours mouvante et incertaine de la réalité de terrain.

Ainsi, ils notent qu'en situation de classe, l'imposition de nouvelles règles et réformes visant à modifier les gestes et pratiques professionnelles des enseignants revient trop souvent à réduire leur autonomie et à produire un sentiment de dépossession professionnelle. Éviter ce processus de dépossession passe par l'implication des enseignants au processus de réforme, même si cette implication n'est pas toujours une évidence. Ainsi, dans le cas de la réforme belge du tronc commun, Romainville (Cnesco, 2022) montre que l'adhésion des enseignants au projet n'a pas été une évidence malgré le caractère partenarial de son élaboration. Les enseignants étaient représentés dans les instances décisionnelles par leurs syndicats. Or, les enseignants sur le terrain ont estimé avoir été peu consultés et leurs demandes peu prises en considération.

Une solution contribuant à favoriser l'adhésion des enseignants aux projets de réforme réside alors probablement dans la nature de leur participation autant que dans le moment auquel ils sont consultés et impliqués dans un projet. Ainsi, l'expérience menée par Cèbe et Goigoux (Gentaz & Richard, Cnesco, 2022) pourrait être un modèle de participation enseignante grâce à son caractère co-construit et la réelle prise en considération de leurs savoirs professionnels. L'exemple de l'outil conçu par Cèbe et Goigoux en tant que « conception continuée » donne un aperçu d'une co-conception d'outil didactique construit en partenariat avec les enseignants. Cette co-construction s'appuie sur la réalité des pratiques enseignantes ainsi que sur les réalités locales. Il s'agit d'un processus incrémental qui prend en compte à chaque étape les résultats de l'étape précédente, la façon dont elle a été mise en œuvre dans le contexte précis des réalités du terrain. Dupriez (Cnesco, 2022) donne pour sa part l'exemple d'une recherche collaborative au Québec dans le domaine des didactiques des mathématiques. Chercheurs et enseignants co-construisent l'ensemble des étapes : « définition des problématiques, collectes des données et interprétation des données ». Les enseignants apportent leur savoir professionnel pendant que les chercheurs comprennent mieux les contingences et l'importance du contexte en situation réelle de classe. Finalement, « il ne s'agit pas de développer une didactique des mathématiques prescriptive, mais de réfléchir avec les enseignants sur le travail en situation de classe ».

De façon générale, les auteurs insistent donc sur l'importance de l'implication des enseignants dès la phase de conception des réformes afin d'allier les connaissances empiriques des enseignants aux connaissances scientifiques et à la volonté des politiques de réformer.

2. Les directions d'établissement

Les changements des systèmes éducatifs ont entraîné par ailleurs une certaine transformation dans les fonctions des **directions d'établissement**. Traditionnellement définis comme des administrateurs responsables du respect et de la bonne mise en œuvre des réformes, les chefs d'établissement voient aujourd'hui leurs fonctions largement redéfinies principalement à travers deux éléments. Tout d'abord, ils endossent un nouveau leadership pédagogique, tâche qui ne leur était pas traditionnellement dévolue. Dans de nombreux contextes, les chefs d'établissement doivent à présent soutenir le développement professionnel des enseignants, stimuler le travail coopératif au sein de leurs écoles, enrôler et faire se mobiliser les enseignants autour d'objectifs communs. Ensuite, les politiques de reddition des comptes et de contractualisation entraînent aussi des bouleversements dans les fonctions des directions qui sont à présent responsables de cette contractualisation en engageant leur établissement à travers des contrats de pilotage, des conventions de gestion par exemple et doivent s'assurer de l'atteinte des objectifs, quitte à « faire pression sur les enseignants » (Dupriez, Cnesco, 2022). Ces changements dans la fonction des chefs d'établissement en fait aussi à leurs yeux un métier plus attractif et plus diversifié car ils enrichissent les tâches et responsabilités qui leur sont confiées, en particulier la dimension pédagogique qui jusqu'alors ne leur revenait pas. Toutefois, on note une plus grande fragmentation du travail des directions d'établissement qui expriment également un fréquent surmenage ou stress au travail (Gather-Thuler *et al.*, 2017).

3. Les administrations publiques

L'administration publique est aujourd'hui poussée à innover et son rôle dans la mise en œuvre a beaucoup augmenté son pouvoir. Toutefois, Romainville (Cnesco, 2022) soulève le fait que dans le cas de processus de réforme pensée comme participative, les acteurs institutionnels ont des positions peu comparables aux autres acteurs. Ils ne pensent le changement que dans le périmètre de ce qui ne viendra pas modifier leur place dans la structure actuelle du système éducatif.

Dupriez (Cnesco, 2022) montre comment le pouvoir des acteurs locaux a beaucoup augmenté lors de la mise en œuvre des réformes. D'un pays à l'autre, le poids et les rôles des **structures intermédiaires** peuvent être très variables. Aux États-Unis, ces structures intermédiaires sont des districts en charge des programmes scolaires, du recrutement et de la nomination des enseignants et des chefs d'établissement, et de la construction et de l'entretien des écoles. Les districts dépendent de revenus financiers issus des impôts locaux. Ils sont en même temps pris dans un double mouvement : celui d'une reprise en main par l'état fédéral de la définition de référentiels et de tests pour les élèves, et en même temps par une montée en puissance du rôle des districts qui prennent un poids toujours plus important dans l'évaluation et la formation des enseignants, nous le verrons plus bas à travers l'exemple des *coachs* scolaires.

B. Nouvelles offres de services et nouveaux acteurs de la mise en œuvre

1. De nouvelles offres de services

Nous l'avons dit, la **reddition des comptes et la contractualisation** sont venues modifier les rôles traditionnels de certains acteurs et leur implication dans la mise en œuvre des réformes. Cela a aussi entraîné l'introduction de nouveaux acteurs.

Pour de nombreux observateurs de l'évolution des systèmes éducatifs, il est une évidence que ceux-ci sont entrés, certes à des degrés divers selon les pays, dans une nouvelle ère guidée par une idéologie néo-libérale. Le **développement de systèmes de quasi-marchés scolaires** correspond bien à ce mouvement (Felouzis, Maroy & van Zanten, 2013). Celui-ci garantit le libre choix de l'école, une plus grande autonomie des écoles et un financement dépendant du nombre d'élèves inscrits. Le principe qui sous-tend ces systèmes est que la mise en concurrence des opérateurs scolaires doit permettre une meilleure efficacité des systèmes et une plus grande liberté des familles dans le choix des établissements. Ces principes sont également soutenus par l'idée que les individus sont « des acteurs rationnels et stratégiques, mus par la recherche de leurs propres bénéfices » (Dupriez, Cnesco, 2022).

On voit par ailleurs dans cette mouvance l'arrivée d'**opérateurs privés**. En lien avec les profonds changements des systèmes éducatifs, les acteurs du privé ont tendance à prendre un poids toujours plus important. Ils agissent dans l'évaluation et les comparaisons, en lien avec les politiques de reddition des comptes. Ils contribuent aussi à développer de nouvelles offres de services et d'accompagnement des établissements scolaires.

De **nouveaux types d'établissements** se développent ainsi en Angleterre depuis une vingtaine d'années : les *academies*. Dupriez (Cnesco, 2022) montre l'importante indépendance dont bénéficient ces écoles que cela soit au niveau financier, du recrutement, de l'organisation et même du curriculum puisqu'elles peuvent proposer des programmes d'études alternatifs. Les écoles peuvent devenir des *academies* à leur propre demande ou y être contrainte dans le cas de non atteinte des objectifs. Dans ce cas, les écoles sont alors placées sous la responsabilité de sponsors (fondation caritative, entreprise privée, université ou association confessionnelle). Cela concerne aujourd'hui en Angleterre près de 50 % des élèves (en prenant également en compte les élèves scolarisés dans les *free schools* qui ont un statut équivalent), ce qui est donc loin d'être anecdotique. Du point de vue de l'efficacité de ces écoles, les résultats des recherches ne permettent pas à ce jour de trancher sur leur efficacité ou de leur inefficacité.

Belgique et États-Unis illustrent ces nouvelles offres.

Dupriez (Cnesco, 2022) nous en donne un bon exemple à partir d'une réforme belge pour laquelle on a vu se créer une nouvelle fonction, celle des **DCO (Délégués au contrat d'objectifs)**. Sans reprendre ici la genèse de l'arrivée de cette nouvelle fonction, nous pouvons retenir que le développement de contrats d'objectifs dont le but était d'améliorer un certain nombre de points de fonctionnement du système à l'exemple de l'amélioration des compétences des élèves, réduction des inégalités sociales, amélioration du bien-être...), les établissements sont amenés à définir des « plans de pilotage » soumis au chef d'établissement et à l'administration centrales. Il revient au DCO de valider le plan et d'en contrôler la mise en application, de contrôler l'atteinte des objectifs visés.

Aux États-Unis, c'est le développement de **coachs pédagogiques** qui marque particulièrement l'arrivée de ces nouveaux acteurs. Ils sont chargés d'élaborer les évaluations, d'interpréter les données des élèves et de concevoir la différenciation pédagogiques et l'évaluation des performances des élèves comme celle des établissements. L'illustration développée par Dupriez²⁵ reprenant une étude qualitative de Woulfin (2018) menée sur une politique de reddition des comptes et de responsabilisation à *Beech district* (district urbain du Nord-est des États-Unis) montre que les *coachs* pédagogiques deviennent centraux dans un certain nombre de réformes. Ils effectuent auprès des enseignants un travail à la fois de nature cognitive (analyser et répondre aux difficultés des élèves à partir des résultats des élèves et de la classe) et normative, puisqu'il s'agit bien de diffuser de nouvelles normes et cultures professionnelles au sein des équipes éducatives. L'introduction des *coachs* est ainsi perçue comme « un soutien collectif au processus de changement et d'évolution des pratiques pédagogiques », ils sont ainsi devenus de véritables acteurs des politiques de développement professionnel des enseignants. Les résultats des recherches montrent cependant que, s'ils ont un effet sur les pratiques enseignantes, le lien avec les apprentissages des élèves est beaucoup plus ténu.

a. Place de la recherche et des experts

Nous l'avons vu en filigrane jusqu'ici, la recherche prend une place importante dans les processus de mise en œuvre, ne serait-ce que par ses interrelations avec les acteurs de terrain. À partir du cas de la réforme en Belgique rapporté par Romainville (Cnesco, 2022), on voit que les chercheurs ont été impliqués à divers moments de l'élaboration et de la mise en œuvre de la réforme, d'abord fortement au moment de la conception, puis de façon de plus en plus distanciée pour que finalement le politique reprenne la main sur la décision politique finale. Ils ont toutefois aussi été impliqués au moment de la phase de *monitoring* qui a suivi les expériences pilotes afin d'évaluer les premiers effets de la réforme et permettre de déboucher éventuellement sur des premiers correctifs. Une question intéressante s'est toutefois posée, celle de savoir quels chercheurs avaient été sollicités et comment, Romainville assumant ainsi que « le choix même des experts n'est pas neutre » (p. 14). Dans cet exemple le lien entre recherche et décision politique se présente sous la forme d'un partenariat. Parfois, le lien est différent et se veut plus ascendant. C'est le cas de *evidence-based policy* (EBP) et des méthodes expérimentales.

b. Quels apports de la recherche ?

Draelants et Revaz (Cnesco, 2022) montrent que l'apparition de ce que l'on nomme la « **gouvernance par les nombres** » a accordé un poids toujours plus important à la recherche, ou en tout cas à une certaine forme de recherche (celle qui porte une conception positiviste de la science) qui a considérablement modifié l'action publique qui « 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 montée en puissance des *evidence-based policies* à travers le monde (et *a minima* dans les contextes anglo-saxons dans lesquels elles ont pris le plus de place) a eu pour effet d'engendrer « de la résistance au moment de l'implémentation sur le terrain, et par là même, des effets inattendus ». En effet, Draelants et Revaz

²⁵ Dupriez, V. (2022). *La mise en œuvre des réformes éducatives : les acteurs de la mise en œuvre*. Paris : Cnesco-Cnam, p. 23

défendent l'idée que les savoirs produits par la recherche appellent à une légitimité cognitive des réformes sur lesquelles elles se fondent.

Pourtant, à partir des exemples du dispositif *Success for All* (SFA) et des *Comprehensive School Reforms* (CSR) aux États-Unis, les auteurs montrent aussi que ce type de réformes basées sur la preuve a pour caractéristique **de peu impliquer les professionnels de l'éducation** (que ce soient les enseignants mais aussi les chefs d'établissement et les *coachs*), et de diffuser des directives peu explicites, alors même que les acteurs doivent rendre des comptes sur l'atteinte d'objectifs. Finalement, ces réformes « se caractérisent souvent par un trop faible pouvoir d'agir (*agency*) » qui en expliquent leur faible légitimité pour les acteurs éducatifs.

Ainsi, il existerait **deux modèles opposés** des apports de la recherche dans les réformes éducatives, celle issue de **l'ingénierie éducative**, relevant d'une vision applicationniste et celle du **modèle des Lumières** qui consiste davantage à informer les acteurs scolaires des résultats de la recherche pour modifier leurs représentations et croyances.

Draelants et Revaz en appellent à **une voie du milieu**. En s'appuyant sur les travaux de Hammersley (2002), il convient dès lors de relativiser la capacité de la science à éclairer l'action publique. Surtout, et encore une fois, il apparaît nécessaire **d'intégrer le savoir professionnel des acteurs et en particulier des enseignants** : « la solution se trouve dans un pouvoir d'agir plus important accordé aux professionnels, dont la connaissance et la compréhension de la réalité de terrain sont indispensables à une conception cohérente et réaliste des réformes ». Cette solution en appelle donc au respect de l'autonomie des enseignants et à leur réflexivité, qui sont, selon les auteurs, des gages de faible résistance au changement.

Notons toutefois, que les approches par expérimentation n'évacuent pas totalement la question des savoirs professionnels des enseignants. Ainsi, Gentaz et Richard (Cnesco, 2022) défendent l'idée de la nécessité de « reconnaître leurs expertises et leurs savoirs dans leurs gestes professionnels ». Toutefois, si la réussite d'une réforme se mesure au degré de fidélité de la mise en œuvre, l'échec de celle-ci en appelle non pas à réintégrer plus d'*agentivité* dans la conception et la mise en œuvre mais en appelle à la façon d'enrôler les acteurs pour qu'ils s'approprient correctement les outils proposés (plus ou moins de consignes) et à l'importance de leur accompagnement-formation afin qu'ils comprennent les bases théoriques des changements à mettre en œuvre.

2. Les acteurs supra nationaux et les acteurs collectifs non étatiques

L'implication des **acteurs supranationaux et des acteurs non étatiques** n'est pas nouvelle. Toutefois, ils prennent aujourd'hui **une part importante** dans la mise en œuvre de certaines réformes éducatives.

Neumann (Cnesco, 2022) nous livre dans **sa contribution portant sur les politiques de déségrégation en Hongrie** un bon exemple de la façon dont peut se matérialiser une gouvernance douce initiée par l'Europe. À la suite de plusieurs incitations et directives, l'Union européenne adopte en 2011 un cadre stratégique qui invite les pays membres à adopter une législation en faveur de l'intégration scolaire des élèves roms. L'arrivée au pouvoir en Hongrie en 2010 des conservateurs qui développent des politiques scolaires défendant l'élitisme conservateur et le séparatisme social apparaît comme contradictoire avec les directives de déségrégation. Pourtant, Neumann analyse trois villes dans

lesquelles elles ont été diversement appliquées. La ville A parvient à mettre en œuvre une réelle politique de déségrégation en fermant et en relocalisant des écoles ségréguées envers des acteurs plutôt craintifs ou opposés au projet. À l'inverse, la ville C fait figure de mauvaise élève. Peu d'efforts sont mis en œuvre pour mener une réelle politique de déségrégation et malgré plusieurs recours juridiques, on ne peut que constater la mauvaise volonté à réellement mettre en œuvre une politique équitable pour les élèves roms. L'analyse de ce cas montre l'importance de l'implication des acteurs non étatiques. Car ici, les ONG et les associations de défense des Roms ont œuvré à faire appliquer ces directives européennes. Leur action peut se révéler efficace si les villes et les équipes éducatives sont mobilisées autour du projet. Dans le cas de la ville C, malgré les actions importantes de ces acteurs non étatiques, cela ne suffira pas à voir émerger une réelle politique de déségrégation.

Gorur, Dey et Arnold (Cnesco, 2022) nous proposent un bon exemple de la façon dont peut se matérialiser une gouvernance douce initiée au niveau supranational dans leur contribution sur **l'implication de l'Inde au programme Pisa de l'OCDE**. Le premier cycle Pisa dans ce pays s'est déroulé en 2009. Suite à des résultats qualifiés de catastrophiques, l'Inde décide de se retirer des pays participants et de ne plus administrer les enquêtes Pisa, arguant du manque de contextualisation des tests. Le boycott prend fin près de 9 années plus tard, à la fois sous la poussée du gouvernement indien qui y voit une possibilité de fierté nationale, mais aussi à la demande de l'OCDE, qui a intérêt à ce qu'un maximum de pays participent à l'enquête. La perspective de ce nouveau cycle Pisa dans le pays pousse le gouvernement indien à adapter le fonctionnement du système éducatif pour s'assurer de bons résultats. De son côté, l'OCDE déclare avoir appris de cet événement et avoir compris la nécessité de contextualiser les tests. L'OCDE s'assure alors que soit nommé un interlocuteur dans l'administration garant de l'implication du pays et de la mise en œuvre des réformes nécessaires, elles-mêmes financées en partie par la Banque mondiale. De son côté, le gouvernement indien négocie pour sélectionner un panel d'écoles susceptibles d'obtenir les meilleurs résultats. Ces territoires font alors l'objet de profondes réformes qui touchent tout autant la formation des enseignants, la réorganisation des programmes scolaires, les infrastructures d'évaluation etc. L'OCDE pèse pour que ces réformes aillent dans le sens d'une approche basée sur les compétences telles qu'elle le promeut. Cette marche forcée (ces réformes sont mise en œuvre non pas à la suite des résultats du cycle comme c'est habituel mais en vue d'obtenir de bons résultats aux prochains tests) est loin de la gouvernance souple dont nous parlions ci-dessus. L'exemple de l'influence de l'OCDE sur les réformes éducatives montre comment il aboutit à la dénationalisation des politiques scolaires.

C. Configurations des acteurs : entre coordination et interdépendance

Néanmoins, il ne suffit pas de décrire les transformations des fonctions des (nouveaux) acteurs pour comprendre leur interdépendance et comment ils vont mettre en œuvre une politique publique. Cela va dépendre de leur position (plus ou moins dominante) qui détermine en grande partie leur marge d'action et d'autonomie. Mais cette position ne suffit pas à expliquer les variations lors de l'implémentation : même les agents « en bas » des hiérarchies professionnelles disposent de ressources qui peuvent être mobilisées pour influencer sur le processus de mise en œuvre. Hassenteufel (2011) cite ainsi les ressources matérielles (financières et ou humaines), de savoir (information, connaissance), politiques, sociales (reconnaissance sociale), temporelles. La quantité de ressources à disposition et leur nature expliquent aussi leur capacité d'action et leur autonomie et les stratégies qu'ils vont mettre en œuvre. Mais en partie seulement. Pour comprendre la façon dont les acteurs

agissent et contribuent à la mise en œuvre de l'action publique il faut aussi comprendre des dimensions plus cognitives telles que la façon dont sont reçues les réformes.

1. L'exemple du Chili

Le cas de la réforme de l'évaluation des enseignants au Chili exposé par Weinstein et Beca (Cnesco, 2022) en donne quelques pistes. Cette réforme déjà ancienne est particulièrement remarquable de par sa longévité. Elle a pu traverser les changements politiques qu'a connus le pays. Quand on y regarde de plus près, on voit qu'un ensemble d'acteurs, interdépendants, sont impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de cette réforme : des représentants du ministère de l'Éducation, le syndicat ultra-majoritaire des enseignants et des municipalités. Ont également été mobilisés des experts nationaux et internationaux. Le but était de trouver un consensus sur le « quoi évaluer » puis, à partir d'un travail tripartite de faire aussi consensus autour des questions du « comment » et du « qui évaluer ? ». La mise en œuvre a été négociée et est le fruit d'un long processus. Appliquée d'abord de façon expérimentale, la réforme s'est ensuite généralisée. Si Weinstein et Beca notent quelques réticences initiales du côté de certains mouvements syndicaux, on voit aussi comment la consultation et la négociation sont de puissants vecteurs de consensus, conditions de la pérennité de la réforme, mais que cela nécessite du temps et une certaine volonté institutionnelle de trouver des accords acceptables pour toutes les parties.

2. L'importance du contexte

L'ensemble des tendances que nous venons de décrire s'inscrivent dans ce que Pons appelle les « trois âges » (voir chapitre précédent) qui correspondent chacun à des configurations spécifiques d'acteurs.

La communauté politique spécifique du premier âge de l'action publique conçoit les relations entre les acteurs comme « une structuration verticale des rôles sociaux » (Muller, 1990). « La communauté de politique publique désigne un type de réseau fermé, plutôt homogène et relativement stable, organisé autour d'un secteur d'action publique bien délimité » (Pons, Cnesco, 2022, p. 12). Les organismes consultatifs sont composés des organisations syndicales, des associations dont celles des parents d'élèves mais aussi d'acteurs plus externes.

Le passage **au deuxième âge** de l'action publique, **la décommunautarisation**, montre une politisation des problèmes éducatifs, qui suppose ou entraîne avec elle une diversification des acteurs collectifs. Ainsi, Pons montre l'importance prise peu à peu par les médias. La décommunautarisation se caractérise aussi par la désectorisation de l'action et implique de nouveaux acteurs comme les évaluateurs chargés d'évaluer les performances ou les effets de certaines politiques. Ce deuxième âge est aussi celui de l'apparition de nouveaux acteurs comme des sociétés privées (cabinets de conseil par exemple) ou de *think thanks*, ainsi que l'introduction d'organismes internationaux et supranationaux (OCDE, UE etc.) qui se caractérisent par des gouvernances douces (voir par exemple Neumann) qui ont aussi pour conséquence la diffusion de modèles inspirés du *New Public Management*. Ce mouvement de dénationalisation implique également une décentralisation et/ou territorialisation qui a pour conséquence d'impliquer des acteurs « du bas », les collectivités territoriales, et l'émergence d'acteurs locaux. Enfin, la décommunautarisation implique également une désétatisation et une montée du privé, que cela soit de façon endogène (diffusion de mouvances

inspirées du *New Public Management*, de l'*accountability* et des marchés scolaires) ou exogène, quand il s'agit de l'introduction de nouveaux agents issus de secteurs privés.

Cela ne concerne pas ou pas encore réellement la France. Il voit émerger des « acteurs mondialisés, composés d'experts, de *think thanks*, et autres cercles de réflexion ou observatoires, d'organisations internationales, mondiales ou supranationales, et d'une grande variété d'acteurs privés, notamment des entreprises commerciales, des cabinets de conseil et de fondations » (Pons, Cnesco, 2022). Finalement, bien que les trois âges puissent se superposer et ne supposent pas de continuité historique, chacun d'entre eux correspond à des poids et des relations caractéristiques entre les acteurs.

À travers les rapports produits dans le cadre de cette conférence de comparaisons internationales du Cnesco, apparaissent différentes façons de concevoir la position et les fonctions des acteurs impliqués dans la mise en œuvre. Une première logique que l'on pourrait qualifier de « professionnelle » analyse la façon dont les acteurs, les professionnels accueillent, accompagnent, voire résistent à l'action publique (c'est par exemple le point de vue adopté par Dupriez ou Draelants et Revaz, Cnesco, 2022). Une deuxième logique se place plutôt du point de vue de la recherche et considère la mise en œuvre à partir de son éloignement ou de sa proximité aux résultats de la recherche (c'est le cas du rapport de Gentaz et Richard, Cnesco, 2022). Enfin, une dernière logique pourrait être qualifiée de « politique » en traitant de logiques macrosociales car elle inscrit la mise en œuvre dans un processus politique plus général (c'est par exemple la proposition de Pons).

II. Les instruments de la mise en œuvre

A. Les instruments

Une autre façon d'étudier la mise en œuvre est de se placer du point de vue de l'**instrumentation**. C'est ce que proposent Buisson-Fenet, Marx et Reverdy (Cnesco, 2022). Les autrices abordent la mise en œuvre à partir des instruments, de leur portée, de leur appropriation voire de la façon dont ils peuvent être détournés par les acteurs. L'instrumentation met l'accent sur l'analyse des acteurs parce qu'elle met en jeu des « chaînes d'acteurs divers, aux finalités plurielles ». Lascoumes et Le Galès définissent un instrument de l'action publique comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs ».

Ils sont de plusieurs ordres : « législatif et réglementaire, économique et fiscal, conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 12). Loin d'être de simples choix techniques, les instruments révèlent au contraire des choix politiques porteurs de valeurs (c'est le cas par exemple des budgets qui peuvent apparaître *a priori* comme de simples choix techniques mais qui reflètent en réalité des orientations politiques). De fait, étudier leur évolution met au jour la façon dont les référentiels évoluent, mais aussi parfois « les hésitations, les désintérêts de certains acteurs, les influences des autres politiques... ou les changements idéologiques » comme le montrent les autrices à propos de la façon dont le référentiel de justice s'est incarné dans des instruments d'action publique comme les zones d'éducation prioritaire, puis, plus tard, de façon quelque peu contradictoire, dans certains dispositifs d'ouverture sociale.

B. Les évolutions des instruments, évolution des rapports sociaux

Les instruments organisent des rapports sociaux spécifiques. Les évolutions de l'instrumentation permettent de comprendre comment les fonctions de certains acteurs engagés dans ces rapports sociaux ont été modifiées et transformées. Ainsi, le **développement d'instruments néo-managériaux** a entraîné la « re/dé légitimation de certains rôles professionnels » et a contribué à l'émergence de nouveaux rôles professionnels. C'est ce que l'on constate dans le contexte nord-américain où les « pilotes intermédiaires » sont devenus des rôles incontournables des systèmes éducatifs. C'est aussi l'apparition de rôles de coordination et de contrôle au niveau de l'organisation scolaire, ou encore de pilotage intermédiaire dans les établissements, fonction assurée par des enseignants dont leur activité s'est profondément transformée en abandonnant en large partie leur rôle pédagogique.

Nous discutons plus haut des changements opérés dans **les fonctions de direction d'établissement**. Celles-ci ont été largement modifiées à la suite de l'introduction d'outils de gestion axés sur les résultats, comme c'est le cas par exemple au Québec. Ces outils ont conduit à une intensification « des relations avec les équipes pédagogiques avec la hiérarchie dans le sens d'un contrôle accru même si ces relations se disent toujours prudentes ». Les autrices montrent que les instruments sont « tour à tour ressources, protections ou contraintes » selon la réception et les usages sociaux qui en sont fait.

Le poids toujours plus important des **instruments d'évaluation des compétences des élèves** montre que les enseignants en font une appropriation singulière. Ils n'y sont pas *a priori* opposés. Toutefois, parce qu'ils ont détérioré leurs conditions de travail, les enseignants peuvent développer des formes de résistance et des comportements d'adaptation qui « en limitent fortement l'efficacité réelle ». Plusieurs stratégies sont ainsi développées par les équipes éducatives : sélection des élèves les plus performants, focalisation pédagogique sur l'entraînement intensif aux tests (*teaching to the test*) et/ou une dissonance entre le rôle de transmission des élèves et celui de l'accompagnement individualisé et affectif.

L'approche par les instruments permet ainsi de comprendre les mécanismes de la mise en œuvre de l'action publique, la façon dont elle s'opère et la place qu'y occupent les acteurs. **Loin d'être de simples outils de la mise en œuvre, ils portent en eux-mêmes des valeurs** qui (ré)orientent les réformes mais aussi la place, le rôle et les poids des acteurs sociaux.

III. Quelques éléments conclusifs

On retiendra donc les **transformations de certaines fonctions** des acteurs impliqués dans la mise en œuvre et **l'apparition de nouveaux acteurs**. De façon générale, Draelants et Revaz (Cnesco, 2022) notent une baisse du pouvoir de l'État central alors que celui des acteurs locaux s'en trouve considérablement augmenté. Les politiques de contractualisation et de responsabilisation ont en effet largement modifié le rôle et les fonctions des acteurs mais ont aussi favorisé l'apparition de nouveaux acteurs issus du privé entre autres.

Nous aboutissons également à l'idée de l'importance de la participation des acteurs et à leur interdépendance pour la mise en œuvre. Une **mise en œuvre réussie** apparaît ainsi non pas comme la proximité la plus grande entre la façon dont a été conçue la réforme et la façon dont elle est mise en

œuvre (modèle applicationniste) mais plutôt comme **une appropriation réussie par les acteurs**, cette appropriation ne peut se faire qu'en impliquant les acteurs à tous les moments de la réforme.

Dans le cas français, les transformations du rôle de l'État, dorénavant qualifié d'État négociateur (Dutercq & van Zanten, 2001), **met la participation des acteurs au centre des processus de régulation**. Cette participation prend la forme de négociations dans un contexte de rapports de pouvoirs variés. Concrètement, Merle et Sensevy (2001) analysent par exemple la façon dont se conçoivent les politiques de formation continue des enseignants. Ils montrent quelles sont les différentes phases de consultation et de négociation mettant en jeu l'ensemble des acteurs aux différents échelons : cabinet(s) ministériel(s), les Inspecteurs généraux, les recteurs, les inspecteurs – IEN et IA-IPR²⁶ – les chefs d'établissement, les directeurs d'école et les professeurs. Ces acteurs négocient le contenu des formations continues à travers plusieurs dispositifs et rencontres. Cette négociation est qualifiée d'implicite et indirecte entre le « pouvoir d'orchestration » (niveau décisionnel) et le « pouvoir d'exécution » (les enseignants). Lors de la phase de négociation « le fait que le jeu interactionnel soit structurellement ouvert permet l'émergence de configurations de pouvoir relativement variées » (Merle & Sensevy, 2001, p. 44) qui sont également dépendantes d'autres dimensions (comme le statut, l'expérience) capables d'expliquer la façon dont les acteurs développent leur autonomie. Ainsi, **la participation apparaît au fil des rapports produits dans le cadre de la conférence du Cnesco comme un préalable nécessaire** à l'acceptation du changement par les acteurs « s'ils participent à la définition du changement, ils seront plus enclins à l'accepter et à la qualifier de légitime ; ensuite, s'ils l'acceptent, ils seront davantage impliqués dans son institutionnalisation » (Draelants & Revaz, Cnesco, 2022).

²⁶ Respectivement inspecteurs de l'Éducation nationale et inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux.

Chapitre 4 – Légitimation et institutionnalisation de la mise en œuvre des réformes scolaires

Dans le chapitre I, nous avons défini les réformes scolaires en insistant sur l'idée qu'il s'agit d'une « décision politique intentionnelle », visant à « changer durablement » tout ou partie du système éducatif (Barroso, 2017). Cette définition invite dès lors à se demander à quelles conditions cette « volonté de changement » peut se traduire par une institutionnalisation du changement, effectif et dans la durée. **L'objet de ce chapitre est d'analyser à quelles conditions favorables (ou défavorables) une réforme scolaire (en particulier une réforme pédagogique) est susceptible de s'institutionnaliser.**

Nous présenterons d'abord succinctement les **sources de notre approche** de l'institutionnalisation d'un changement ou d'une réforme (section I). Nous rappellerons ensuite pourquoi l'institutionnalisation et la légitimation d'une réforme sont **complexes et problématiques** tant au niveau de la fabrication que de la mise en œuvre d'une politique (section II). Dans la foulée du rapport de Draelants et Revaz (Cnesco, 2022), nous développerons dans un troisième temps, **l'enjeu de la légitimation des réformes** aux yeux de leurs destinataires, en particulier les professionnels du système scolaire (enseignants, directions, conseillers pédagogiques) (section III). Dans la section IV, nous montrerons que les institutions contemporaines, et en particulier l'école, sont plurielles, traversées par des tensions normatives et cognitives mais aussi, des rapports de pouvoir et des intérêts qui rendent la légitimation complète d'une réforme inaccessible. Dans ce contexte, **l'institutionnalisation locale des réformes repose aussi sur des mécanismes de régulation à distance**, et pas seulement sur l'acceptation volontaire des réformes. Nous l'illustrerons dans le cas particulier des réformes de la gouvernance des écoles, appuyé sur des mécanismes de responsabilisation et de gestion axée sur les résultats (section IV).

I. L'institutionnalisation : un processus de légitimation mais aussi de régulation et de pression

A. Une réforme effective est une réforme institutionnalisée

Il ne suffit pas qu'une réforme ait été sanctionnée légalement par une décision parlementaire (loi) ou ministérielle (circulaire) pour qu'elle devienne effective. **À quelles conditions les changements légaux ou réglementaires** constitutifs d'une réforme sont-ils **susceptibles de perdurer, de devenir effectifs** dans les **pratiques locales** et dans la **durée** ? Autrement dit, à quelles conditions peuvent-ils s'institutionnaliser ? À la suite de Powell et Colyvas (2008), nous considérons l'institutionnalisation comme un processus qui aboutit à renforcer la légitimité et à augmenter le sentiment de « cela va de soi » de certaines nouvelles pratiques ou rôles sociaux dans les organisations. Ce processus **ne procède pas seulement des processus méso ou macro-sociaux** qui s'imposeraient aux organisations et aux acteurs locaux selon divers mécanismes de pression mimétique, coercitive ou normative (Di Maggio & Powell, 1983). Il s'appuie aussi sur **divers processus micro-sociaux**, sur des **outils cognitifs**, des **routines** organisationnelles et des **stratégies assurant la légitimité** des réformes.

Pour penser cette institutionnalisation, nous nous appuyerons d'abord sur le rapport de Draelants et Revaz (Cnesco, 2022), centré sur les processus de légitimation d'une réforme, en les complétant par

des travaux insistant sur les outils et les stratégies de régulation locale des pratiques dans les écoles. Ces deux voies de l'institutionnalisation seront approfondies dans la suite de ce chapitre, mais on peut d'ores et déjà, en tracer quelques traits clés.

B. Une réforme effective car légitime

Comme le montrent Draelants et Revaz, les décisions légales ont plus de chance de s'institutionnaliser dans les pratiques locales **lorsque les changements qu'elles impulsent sont considérés comme légitimes**. Autrement dit, le changement doit être considéré comme acceptable selon divers critères relatifs au *Bien* ou à des valeurs (légitimité morale). De plus, les réformes vont souvent de pair avec une « théorie du changement », un argumentaire rationnel, souvent produit par des experts, qui justifie non seulement les raisons de changer mais aussi les voies ou pratiques alternatives. L'adhésion à cet argumentaire, sa légitimité cognitive, est une seconde condition favorable à l'institutionnalisation d'une réforme. Cependant, ces légitimités morale et cognitive ne suffisent pas pour rendre les changements effectifs et durables dans les pratiques. Les changements proposés devront encore passer « l'épreuve de leur faisabilité sur le terrain ». Cette légitimité pragmatique, fonction des contextes, des ressources et des contraintes locales, se forgera ou non dans les recontextualisations et traductions pratiques des changements proposés, notamment par les enseignants.

En définitive, en prolongeant les travaux de Suchman (1995), Draelants et Revaz affirment que le changement (curriculaire, pédagogique par exemple) tend à s'institutionnaliser lorsqu'une réforme légale acquiert une **légitimité normative, cognitive, et pragmatique** (notamment de la part des acteurs de terrain comme les enseignants). Le **changement acquiert alors une légitimité culturelle** et est considéré comme un nouvel « allant de soi », un nouvel ordre des choses qui n'est plus remis en question.

C. Une réforme effective car régulée

Cependant, les institutions contemporaines, en particulier l'école, sont plurielles, traversées par des tensions, non seulement normatives ou cognitives, mais aussi par des inégalités de pouvoir, des rapports sociaux, des intérêts opposés (Demailly & Bonny, 2012 ; Demailly *et al.*, 2019). Dans ce contexte, l'institutionnalisation locale des réformes ne s'appuie pas seulement sur des logiques et stratégies de persuasion et légitimation, car certaines tensions morales, normatives ou cognitives restent indépassables au vu de la diversité normative, mais aussi des intérêts et positions institutionnelles inégales des acteurs (comme l'illustrent les études de cas de Neumann, Romainville ou de Weinstein & Beca réalisées pour le Cnesco, 2022). **L'institutionnalisation des changements passe alors par des formes de régulation et d'encadrement des pratiques locales** qui s'appuient sur divers outils, organisationnels ou numériques, de nature incitative ou coercitive. Dans ces contextes institutionnels pluriels et controversés, **l'institutionnalisation engage aussi des mécanismes de pouvoir et de régulation** (plus ou moins « doux » ou contraignants) mais aussi des stratégies d'entrepreneurs locaux de changement. Les changements de pratiques sont ainsi promus par des outils numériques ou des nouvelles « routines organisationnelles » récurrentes (Spillane *et al.*, 2011) ; ils peuvent contribuer à renforcer les changements organisationnels ou professionnels, qui à la longue

pourront devenir les seuls pensables ou praticables, contribuant ainsi à instituer un nouvel « allant de soi ».

Ainsi, sur la base de ces stratégies de légitimation mais aussi de la mise en place d'outils locaux de régulation ou de pression, les changements tendraient à s'institutionnaliser, à perdurer, non seulement car ils ont acquis une légitimité (légale, normative et cognitive, pragmatique) au moins partielle, mais aussi parce que de nouveaux outils ou stratégies locales de pouvoir tendent à les rendre difficilement contournables. Avec le temps, ces deux types de mécanismes (de légitimation et de régulation) tendent à produire une nouvelle forme d'institution scolaire, une forme d'acceptation du changement, car les réalités scolaires « altérées » paraissent de plus en plus aller de soi, ne plus pouvoir être remises en question car les alternatives ou les « retours en arrière » sont de plus en plus difficiles à penser, défendre ou concrétiser.

II. Complexité des processus de changement institutionnel et freins au changement

Par-delà les difficultés de changement de toute forme d'institution qui par définition tend à l'inertie et à « résister au changement », l'institutionnalisation d'un changement scolaire, notamment de réformes pédagogiques, ne va évidemment pas de soi. Les difficultés se situent tant au niveau de la structure sociale, de la fabrication politique de la réforme que de sa mise en œuvre. Le processus de changement est d'abord complexe car il est confronté à la solidarité des arrangements institutionnels entre des secteurs institutionnels interdépendants au sein de la société. De plus, au niveau du système politique, des freins idéologiques et politiques rendent les réformes ambitieuses (visant des changements systémiques et radicaux) moins probables que les réformes plus circonscrites (misant sur des changements mineurs et incrémentaux) (Campbell, 2004). Enfin et surtout, d'autres freins sont liés à la mise en œuvre des réformes pédagogiques qui tendent à être contournées en raison de mécanismes internes à la « forme scolaire » et de son mode d'organisation.

A. La difficile genèse des réformes scolaires en amont de leur mise en œuvre

Sur le plan sociétal, la fabrication des réformes (notamment pédagogiques) se heurte à plusieurs obstacles (voir les rapports pour cette conférence du Cnesco de : Draelants & Revaz, Neumann, Romainville, Weinstein & Beca, 2022).

1. Des freins car des débats

Les réformes peuvent diviser non seulement les acteurs politiques mais aussi les médias et l'opinion publique dans son ensemble, en raison d'oppositions idéologiques sur les missions ou les pratiques pédagogiques assignées à l'école. Dans **le débat médiatique et social**, les orientations des politiques scolaires font l'objet de dissensus variables : sur le rôle respectif de l'État, des familles et de la société civile dans les pratiques éducatives, sur la balance entre équité/égalité/excellence des apprentissages entre partisans d'une école méritocratique ou égalitaire, sur l'inclusion ou la ségrégation des publics (Neumann, Cnesco, 2022), sur les types de savoirs et compétences à privilégier (Romainville, Cnesco, 2022), sur les méthodes pédagogiques (école du « bonheur » *versus* du « labeur »/de l'effort), ou encore sur l'organisation et la gouvernance des systèmes (Dupriez, Cnesco, 2022). Ces débats et tensions sont aussi présents au sein de l'institution scolaire entre cadres ou professionnels de l'école.

Celle-ci ne doit pas être considérée comme un bloc homogène mais est au contraire traversée par ces tensions, contradictions, divergences professionnelles, idéologiques ou morales.

2. Des freins car des logiques interdépendantes

Les réformes se heurtent ensuite à l'interdépendance des logiques institutionnelles dans les divers secteurs de la société, qui peuvent aussi freiner considérablement ou limiter les changements possibles et réalisables (Draelants & Revaz, Cnesco, 2022 ; Romainville, Cnesco, 2022). Ainsi, introduire des disparités de règles ou logiques institutionnelles entre familles et écoles, entre entreprises et écoles, entre divers segments institutionnels du système scolaire (primaire/secondaire/supérieur), peut s'avérer un changement difficile à réaliser en pratique. Instituer un changement institutionnel sectoriel peut créer des tensions inter-sectorielles qui freinent le changement. On l'a vu par exemple lorsqu'il s'agit de changer les « rythmes scolaires », les calendriers des vacances au sein de l'école obligatoire. La temporalité du travail professionnel, l'organisation familiale de l'éducation et de la garde des enfants, les rythmes de l'enseignement supérieur, l'organisation et le financement des gardes des enfants, sont en tension avec la promotion de calendriers scolaires respectueux des rythmes d'apprentissage des enfants dans l'enseignement primaire. Ces disparités de logiques institutionnelles et organisationnelles peuvent considérablement handicaper la faisabilité du changement et favoriser l'inertie institutionnelle.

3. Des freins car des contextes délicats

Enfin, sur le plan du système politique, les réformes scolaires d'ampleur sont difficiles à « fabriquer » car elles supposent diverses conditions politiques et sociales favorables : des conditions externes favorables créant un climat propice au changement, des entrepreneurs (politiques ou éducatifs) de changement forgeant un « narratif » donnant sens et valeur à la réforme, des oppositions politiques faibles et des conditions propices à la constitution de coalitions politiques en faveur de la réforme (Hassenteufel, 2008 ; Prost & Bon, 2011 ; voir aussi l'étude de cas de Romainville réalisée pour le Cnesco, 2022).

B. La mondialisation des politiques éducatives : un vecteur de changement ?

A contrario, le **processus en cours de mondialisation politique et économique crée des conditions favorables au changement de l'école**, car diverses organisations actives dans la mondialisation des politiques éducatives (OCDE ; UE ; voir l'étude de cas de Gorur, Dey & Arnold, Cnesco, 2022) tendent à **comparer les systèmes** du point de vue de leur équité et efficacité, et à suggérer des « modèles » ou des « bonnes pratiques politiques », par la comparaison des politiques et systèmes scolaires. Le rapport de Pons (Cnesco, 2022) souligne ces changements dans ce qu'il nomme le « deuxième âge » des politiques éducatives.

Toutefois, il montre que les **processus de transfert** de solutions globales s'accomplissent avec des **médiations nombreuses** à différents échelons du système (national ou infra-national notamment). Il existe dès lors une tendance à un isomorphisme des politiques scolaires, avec des « solutions politiques » qui voyagent d'un pays à l'autre mais, dans le processus de transfert, ces solutions sont sujettes à des formes de traduction plus ou moins importantes, comme cela a été illustré par une littérature très abondante (Steiner-Khamsi & Waldow, 2012). Pons souligne encore que la tendance à

la mondialisation des politiques s'associe aussi de plus en plus à un troisième âge des politiques éducatives, une forme de *fast-policy* qui appauvrit leur contenu et fait dégénérer l'apport que pourraient parfois représenter les expériences étrangères, au profit de modèles trop abstraits et peu adaptés aux spécificités politiques et institutionnelles, nationales et locales des systèmes scolaires.

C. Une forme scolaire qui « résiste » au changement pédagogique

Ces tensions idéologiques et politiques au sein de la société, cette solidarité des logiques institutionnelles entre divers champs sociaux complexifient la fabrication des politiques de changement scolaire et retentissent sur le processus de mise en œuvre aux échelles plus locales ou intermédiaires du système. Toutefois, il est aussi des traits propres à l'institution scolaire qui rendent la mise en œuvre et l'institutionnalisation du changement scolaire difficiles. **La forme scolaire ne favorise pas le changement** non seulement parce que, comme toute institution, elle se cristallise dans des règles, des pratiques habituelles et des systèmes de représentations ancrées, mais aussi car elle favorise le « découplage » de l'activité d'enseignement et d'apprentissage de ses structures institutionnelles et organisationnelles.

La forme scolaire (Vincent *et al.*, 1994) **combine en effet des règles impersonnelles et standardisées typiques de l'organisation bureaucratique** (découpage des temps scolaires par année d'étude et disciplines, journée de cours, définition plus ou moins cadrée du programme, de la progression didactique, des évaluations des élèves et des critères de réussite) **et la forme « classe »** qui ménage une relation pédagogique discrétionnaire et professionnelle entre un enseignant et un groupe-classe, encadrée par un ensemble de règles impersonnelles et formelles. Il en dérive ainsi une **structure « en boîte d'œufs »** où chaque classe travaille parallèlement, permettant aux enseignants une relative autonomie professionnelle pour faire face à la diversité des élèves, aux aléas et difficultés des apprentissages. Cette organisation des écoles, qualifiée de longue date comme une « bureaucratie professionnelle » (Bidwell, 1965), a l'avantage de les ajuster aux incertitudes et à la complexité des tâches de l'enseignement, mais a pour inconvénient de **limiter** drastiquement les **formes de coopération et de coordination** entre enseignants, tout comme de **restreindre leurs capacités de changement**.

Les travaux des premiers néo-institutionnalistes (Meyer & Rowan, 1977 ; Scott & Meyer, 1994) ont en effet souligné la tendance au découplage entre les régulations externes, les injonctions au changement venant des environnements institutionnels de l'école et le « cœur technique » de ces organisations, *id est* le travail pédagogique qui s'opère dans les classes. Face aux injonctions externes, les directions d'établissement procèdent souvent aux changements par des voies qui permettent de préserver la légitimité externe de l'école et la pérennité de son identité à l'interne, tout en amortissant leurs conséquences concrètes pour le travail en classe et les enseignants. La « bureaucratie professionnelle » permet donc aux écoles d'amortir voire de contourner les changements venus de l'extérieur (voir le rapport de Dupriez, Cnesco, 2022).

Les réformes sont donc **difficiles à rendre effectives** lorsqu'elles veulent **changer les dimensions les plus institutionnalisées de l'école**, comme c'est le cas des réformes pédagogiques qui touchent les traits centraux de la forme scolaire (travail cellulaire en classes, autonomie et faible coopération entre classes et enseignants) ; elles se heurtent à des organisations, des règlements, structures de

l'espace/temps, normes de travail, conceptions et représentations du métier. Les mises en œuvre des réformes pédagogiques sont dès lors très disparates selon les écoles et les classes, en fonction des cultures locales d'établissements ou des représentations et pratiques diverses des enseignants, de leur rapport et adhésion aux réformes (Spillane, 2004 ; Dupriez, 2015). D'où l'intérêt du rapport de Draelants et Revaz (Cnesco, 2022) qui nous invite à nous pencher sur les conditions de légitimation des réformes aux yeux des enseignants et à comprendre ce qui peut favoriser le changement de leurs représentations ou pratiques.

III. Conditions favorables à la légitimation du changement

A. Des principes à prendre en compte

Dans cette section, nous synthétiserons l'argumentaire du rapport de Draelants et Revaz (Cnesco, 2022). Ces auteurs font une contribution décisive à la compréhension de la mise en œuvre des réformes scolaires (en particulier les réformes pédagogiques) en insistant sur le fait qu'elles nécessitent **l'adhésion** des professionnels de première ligne pour devenir effectives. Plus précisément, si des nouvelles pratiques sont proposées ou imposées légalement par la réforme (non-redoublement, pratiques pédagogiques différenciées, orientation du curriculum vers l'apprentissage de compétences), **ces dernières ne verront le jour que si les enseignants décident de les appliquer**. Or ces derniers ne le feront **que s'ils adhèrent à la réforme proposée**. Or selon Draelants et Revaz, cette adhésion ne repose pas seulement sur la légitimité morale ou cognitive de ces pratiques, mais aussi et surtout sur leur légitimité pragmatique ou de « terrain ». Or les promoteurs des réformes (experts ou décideurs politiques ou scolaires), s'ils se soucient de la mise en œuvre et de l'adhésion des professionnels de première ligne, ne le font souvent qu'en se préoccupant de la légitimité morale de la réforme (en soulignant ses bénéfices au regard de valeurs ou de biens communs valorisés, comme l'équité ou la qualité éducative) ou de sa légitimité cognitive (en mettant en avant la justification de ces pratiques au nom de vérités scientifiques). Ces légitimités morale et cognitive ne suffisent pourtant pas à convaincre les enseignants de changer de représentations ou de pratiques.

En effet, les représentations des acteurs de terrain (enseignants ou directions) sont ancrées de plusieurs manières dans des institutions qui contribuent à leur persistance. Or ces institutions n'ont pas qu'une dimension immatérielle (cognitive ou morale) mais s'ancrent aussi dans la matérialité de leurs situations et dans les conditions concrètes de leur activité professionnelle. Dès lors, si des professionnels peuvent parfois adhérer (partiellement ou complètement) aux finalités et justifications morales ou aux argumentaires scientifiques des réformes, ils ne mettront pas en pratique les changements proposés s'ils paraissent impraticables compte tenu des conditions matérielles, des relations sociales usuelles, des contraintes et ressources constitutives des situations concrètes dans lesquelles ils effectuent leur travail.

B. Des difficultés à anticiper

Ainsi, **les dimensions « matérielles » des institutions** sont des freins sensibles au changement et conditionnent la légitimité pragmatique des réformes, en raison de plusieurs mécanismes mis en avant par ces auteurs :

1. **À la différence des experts**, qui peuvent cognitivement mettre à distance l'existant (par exemple la pratique du redoublement comme remède aux insuffisances des apprentissages des élèves) et imaginer d'autres possibles et leurs effets bénéfiques (par exemple le développement de la différenciation pédagogique), **les acteurs de terrain sont souvent immergés dans des situations professionnelles ou organisationnelles qui tendent à leur paraître comme les seules pensables et possibles**. Les manières de faire existantes tendent à s'imposer aux acteurs de terrain car ils en oublient la genèse et le caractère construit et relatif, si bien que l'action se développe en prenant ces cadres pour acquis, comme les seules possibles ou concevables.

À l'opposé, les experts sont souvent victimes de ce que Bourdieu (1984) appelait le « biais scolastique ». Lorsqu'ils pensent réflexivement les pratiques (ou les changements), ils tendent à oublier ce qu'elles doivent à leur ancrage pratique, aux urgences et contraintes de nature diverse auxquelles elles s'ajustent. La réflexivité des experts à l'égard des pratiques existantes est liée à leur « distance à la nécessité et urgences des pratiques » qu'ils étudient, distance qui leur fait parfois négliger le poids des contingences matérielles et organisationnelles dans le processus de changement.

2. Ensuite, **le caractère systémique** des institutions fait qu'un changement d'un dispositif scolaire local est difficile à frayer sans toucher à d'autres arrangements institutionnels, éventuellement dans d'autres champs institutionnels. Par exemple l'ajustement ou désajustement de certains dispositifs scolaires, comme les bulletins (sur base ou non de notes chiffrées) par rapport aux *ethos*²⁷ et aux pratiques éducatives des familles.

3. Enfin, les logiques d'action des professionnels de terrain sont **tributaires des contextes et des situations locales, et des enjeux qui s'y jouent**. Elles ne sont pas seulement ni principalement orientées par les prescriptions politiques et injonctions morales externes. Les enjeux et priorités personnelles ou organisationnelles locales peuvent dès lors générer des pratiques indépendantes ou opposées aux souhaits et visées des réformes. **La non-effectivité des réformes ne dérive donc pas (toujours ou principalement) de la mauvaise volonté**, de la résistance idéologique ou morale des enseignants, mais **bien souvent du fait que les situations et contextes d'action concrets des acteurs de terrain ne sont pas assez pris en compte dans la conception même de la réforme**. Il en résulte que les réformes paraissent non plausibles, impraticables par les acteurs de terrain : elles souffrent d'un déficit de « légitimité pragmatique » selon les auteurs, déficit qui serait une des causes principales de l'échec ou de la non-effectivité de certaines réformes.

C. Des voies à emprunter

1. Associer

Comment y remédier dès lors ? Les conditions favorables à l'instauration d'une légitimité pragmatique supposent d'aller au-delà d'un travail de changement des représentations et valeurs. Il n'est pas suffisant d'opposer aux enseignants des discours permettant de défendre la réforme « moralement » par un appel aux valeurs ou finalités nobles de la réforme (légitimité morale), ou de s'appuyer sur une

²⁷ Bourdieu définit l'*ethos* comme « le système de valeurs implicites que les gens ont intériorisées depuis l'enfance et à partir duquel ils engendrent des réponses à des problèmes extrêmement différents » (in Bourdieu, P., *Questions de sociologie*, Paris, Seuil, 1984, p. 228).

« théorie du changement » qui se fonde sur les résultats des recherches scientifiques (légitimité cognitive). Il est indispensable par plusieurs moyens et stratégies de favoriser la plausibilité pratique et la légitimité de terrain de la réforme. Draelants et Revaz (Cnesco, 2022) en évoquent plusieurs voies.

La première est d'associer les professionnels concernés par les réformes dès leur conception afin de prendre en compte d'emblée les conditions concrètes de leur mise en œuvre dans leur contenu. À juste titre, Draelants et Revaz rappellent en effet qu'il ne faut pas durcir la distinction entre conception et mise en œuvre des réformes, car bien évidemment les conditions de leur fabrication (contexte politique, mise en sens, prise en compte des contextes de mise en œuvre) affectent leur mise en œuvre et réciproquement. Cette première manière d'assurer la légitimité de terrain des réformes rejoint d'ailleurs nombre de travaux qui ont **plaidé en faveur de dispositifs de participation** des « publics » des réformes (usagers ou professionnels) à leur élaboration. (Hassenteufel, 2008 ; Sintomer, 2007). Leur participation permettrait d'anticiper les obstacles, interdépendances concrètes et difficultés pratiques de mise en œuvre, outre le fait que les savoirs d'expérience des professionnels seraient aussi pris en compte.

L'étude de cas de Romainville (Cnesco 2022), concernant la réforme du Pacte d'excellence en Fédération Wallonie Bruxelles en Belgique qui a appliqué cette méthode « participative » de façon très poussée, incite cependant à ne pas en faire une recette « miracle » pour une double raison. D'une part, il montre que les organisations représentatives des enseignants (syndicats) n'ont pas toujours été suivies par leur « base » dans un contexte plus général de crise de la représentation politique. D'autre part, il souligne que les initiatives d'information/ consultation directe des enseignants sur les orientations générales des réformes ou la confection détaillée de leurs outils n'ont pas suffi à désarmer les critiques des enseignants de terrain, relatives notamment à la faible légitimité pragmatique de cette réforme.

2. Articuler

La seconde voie proposée est de ne pas se focaliser sur la seule supposée « résistance » normative ou cognitive des enseignants, supposés individualistes et peu enclins à la coopération ou rétifs au changement pédagogique promu par les experts en pédagogie. Autrement dit, on ne peut se limiter à un argumentaire portant sur la « légitimité morale » ou « cognitive » d'une réforme, et ce pour plusieurs raisons que nous avons déjà évoquées. En particulier, il **n'est pas suffisant de s'appuyer sur les recherches et les « preuves scientifiques »** pour convaincre de la supériorité des pratiques promues (*cf.* le cas de la taille optimale des classes, développé par Draelants & Revaz, Cnesco, 2022). Il s'agirait à **l'opposé d'articuler savoirs d'expérience et savoirs experts**, de faire confiance aux jugements professionnels des enseignants qui, en raison de leur pratique « prudentielle », sont seuls à même de prendre en compte les contingences locales et d'adapter ou traduire les recommandations des experts ou les dispositifs pédagogiques conseillés, de façon pertinente sur le plan pragmatique.

3. Transformer les contextes

Enfin, et de façon cruciale, il faut que le politique prenne en compte et transforme les contextes situés des professionnels, pour améliorer la légitimité pragmatique des solutions pédagogiques ou organisationnelles proposées ou imposées par les réformes. Par exemple, assurer suffisamment de temps de travail aux dispositifs collaboratifs entre enseignants ou aux initiatives de formation et

développement professionnel ; renforcer les ressources en personnel pour le travail de différenciation pédagogique ou d'inclusion des élèves aux besoins spécifiques dans les classes ordinaires, etc.

Ces trois pistes visant à favoriser l'élaboration d'une légitimité morale, cognitive et pragmatique des réformes nous semblent importantes. Cependant, il ne s'agit pas de « recettes » magiques pour assurer l'adhésion des acteurs de terrain, et ce pour plusieurs raisons.

D. Des limites

1. Des débats idéologiques

Outre les limites déjà évoquées des dispositifs participatifs, il faut aussi garder en mémoire que nombre d'orientations des réformes restent objets de débats idéologiques, politiques, éducatifs ou moraux, tant dans la société et les médias que dans l'institution scolaire elle-même. De ce fait, certaines réformes demeurent seulement partiellement institutionnalisées, car il reste toujours, au sein de l'institution ou à l'extérieur, des acteurs opposés idéologiquement ou éthiquement qui peuvent viser à revenir sur la réforme (par exemple, sur la régulation des inscriptions scolaires et la liberté de choix des écoles, voir l'étude de cas de Cantillon & Verhaeghe, Cnesco, 2022 ; sur l'intégration des élèves discriminés et la lutte contre la ségrégation scolaire, étude de cas de Neumann, Cnesco, 2022 ; sur l'évaluation des enseignants, étude de cas de Weinstein & Beca, Cnesco, 2022).

2. Une institution plurielle

Autrement dit, l'institution scolaire, ses professionnels et ses usagers n'est pas monolithique, elle est plurielle (Bonny et Demailly, 2012). Ses orientations normatives, ses mandats, ou ses outils et méthodes (didactiques, pédagogiques) restent au cœur de controverses et de tensions, qui semblent partiellement inéluctables dans les sociétés contemporaines en raison de leur pluralisme normatif et axiologique, de l'individuation croissante des identités de leurs membres, de leur différenciation et segmentation fortes. Dès lors l'intégration et la cohérence partielles (des institutions et des sociétés) ne sont plus simplement garanties par un corps de valeurs unifiées, mais bien par l'action publique de l'État (Demailly *et al.*, 2019).

Dans la section suivante, nous allons montrer que les stratégies de légitimation ne sont pas les seules voies d'institutionnalisation des réformes développées par les gouvernements centraux (ou locaux) du système éducatif. Ces derniers, conscients que la mise en œuvre locale de leurs réformes pose problème, développent de plus en plus diverses stratégies organisationnelles et outils de changement (notamment numériques) pour encadrer, conditionner les contextes de travail des enseignants, et ainsi influencer sur leurs pratiques et favoriser la mise en œuvre effective et l'institutionnalisation des changements qu'ils promeuvent, même si leur légitimité n'est pas acquise.

IV. La légitimation n'épuise pas la question de l'institutionnalisation

Dans cette section, nous avançons que l'institutionnalisation locale des réformes ne s'appuie **pas seulement sur des logiques et stratégies de persuasion et légitimation**, mais aussi sur **divers outils et stratégies d'action publique** qui engagent à des degrés divers des mécanismes de pouvoir et de régulation par les autorités publiques. Ces mécanismes reposent à la fois sur des **outils techniques** (des instruments d'action publique, selon le terme de Lascoumes & Le Galès, 2004) mais aussi des **« entrepreneurs » locaux de changement**. Leur déploiement conjugué **plusieurs niveaux d'action**, implique des investissements lourds sur le plan central mais repose simultanément sur des initiatives autonomes et des entrepreneurs de changements à une échelle locale ou intermédiaire des systèmes. Le plus souvent, ces outils et stratégies relèvent davantage d'une **régulation « soft »** des conduites des acteurs, davantage que de pressions ou de **coercitions directes et « dures »**. Nous l'illustrerons dans le cas particulier des réformes de la gouvernance des écoles, appuyées sur des mécanismes de responsabilisation et de gestion axée sur les résultats.

A. De nouveaux éléments

1. Nouveau contexte, nouvelles régulations

Depuis plusieurs décennies, et surtout depuis le tournant du 21^e siècle, nombre de gouvernants sont devenus conscients que la mise en œuvre de leurs politiques posait problème et nécessitait de nouveaux instruments d'action publique pour en assurer à la fois l'effectivité et l'institutionnalisation dans la durée. Par ailleurs, des interrogations se développaient sur les déficits croissants de légitimité de l'action de l'État, dans un contexte où les idées néo-libérales se sont épanouies. Ainsi, toute une réflexion gestionnaire et politique s'est développée sur la « Nouvelle gestion publique » (NGP ou *New Public Management*) ou la « gouvernance » des institutions publiques. (Hood, 1995 ; Bezès, 2005). Plutôt que de privilégier la seule réglementation et les moyens de coercition (utilisation des « règles fixes » de la loi et de la sanction associée) ou les seuls ressorts de la légitimation morale ou cognitive des mesures politiques prises, l'État tend à développer de nouveaux modes de régulation, indirects et à distance, pour orienter, stimuler ou freiner les conduites des citoyens ou de ses employés. Divers juristes ou politologues ont ainsi noté, à côté des fonctions régaliennes ou sociales de l'État, la montée d'un État « incitateur » ou « stratège » (Commaille & Jobert, 1998), ou l'apparition d'un droit « néo-moderne » (Morand, 1999).

2. Diversité des mécanismes

Deux points sont importants à souligner pour caractériser ces nouvelles modalités de l'action publique et de l'État. Tout d'abord, les mécanismes de régulation sont divers, et ne se limitent plus à l'usage de la réglementation et de la loi, comme dans l'organisation bureaucratique traditionnelle. Se développent des pratiques et processus multiples (décentralisation, déconcentration, contractualisation, évaluation, partenariat privé-public, privatisation et marchandisation, mais aussi dispositifs participatifs) pour orienter à distance et de façon indirecte les conduites des acteurs, mais aussi pallier le déficit de légitimité de l'action étatique. Pour le dire avec une image, il s'agit d'orienter la conduite des automobilistes par un rond-point plutôt que par un feu rouge. La régulation publique ne peut donc plus être réduite à la réglementation.

3. Diversité des acteurs et des échelles

L'action publique de régulation est déployée par divers acteurs en interaction, avec l'apparition de nouveaux acteurs publics (régions, départements par exemple) et la mobilisation d'acteurs du monde de l'entreprise ou de la société civile (associations, usagers, parents) dans la production, la gestion, voire la régulation des fonctions collectives. La régulation publique devient donc *de facto* une « multi-régulation » et d'un point de vue théorique, la régulation politique est repensée « comme un processus pluriel et conflictuel de production de règles du jeu (dans un domaine ou un espace institutionnel donné), comme un entrelacs d'actions et de dispositifs de coordination, par nature situé et en continuelle interaction » (Maroy, 2015, p 735). L'ensemble de ces mécanismes institutionnels d'orientation, de coordination et de contrôle s'efforce, dans le domaine scolaire, d'orienter l'action des établissements, des professionnels, des familles par la distribution des ressources et contraintes.

4. Nouvelles politiques

Nous n'avons pas l'intention de revenir ici sur cette abondante littérature, mais plutôt de souligner que cette tendance s'est traduite notamment par de nouvelles politiques de « gouvernance » du système scolaire inspirées de la NGP. Ces politiques dites de « pilotage par les résultats » ou de « gestion axée sur les résultats » (ou en langue anglaise de « *performance-based accountability* »-PBA) visent en fait d'une part à accorder davantage d'autonomie (organisationnelle, budgétaire, pédagogique parfois) à des écoles ou autorités scolaires de niveau intermédiaire (districts, académies, etc.), tout en leur demandant de viser certaines cibles de résultats et de rendre des comptes à intervalles réguliers des résultats obtenus. De plus, les membres des écoles sont supposés développer des stratégies locales pertinentes pour atteindre ces objectifs et améliorer leur fonctionnement ou leurs résultats. Des outils d'évaluation externe ou d'auto-évaluation sont mises en place et des opérations de reddition de compte de ces organisations sont prévues, associés à des enjeux plus ou moins importants pour leurs dirigeants ou personnels (Grek *et al.*, 2020). Romainville en donne un écho dans son étude du « Pacte pour un enseignement d'excellence » en Belgique francophone, dont le volet gouvernance conjugue « autonomie » et « responsabilisation ». Ces politiques ont tendance à se multiplier dans la période récente, sous l'effet de la mondialisation des politiques éducatives (voir le rapport de Pons pour le Cnesco, 2022).

B. Les vecteurs organisationnels et instrumentaux de l'institutionnalisation du changement

Pour revenir à la question de l'institutionnalisation du changement et des réformes, l'apparition de ces nouveaux modes de régulation et l'essor de la gestion par les résultats ont conduit de nombreuses recherches à s'interroger (de façon analytique et/ou normative) sur la question de savoir « **comment** » **ces régulations portaient leurs fruits et pouvaient** influencer les conduites des acteurs locaux (organisations et/ou professionnels).

Ces recherches peuvent être critiques (Braun *et al.*, 2010 et 2011) ou plutôt soucieuses de proposer des outils et stratégies en appui à ces politiques (les travaux du courant du « *school improvement* » et notamment de l'équipe de Spillane). Nous ne pourrions ici synthétiser l'ensemble de ces travaux mais nous insisterons sur des recherches qui se sont centrées sur les « instruments organisationnels » ou « cognitifs » au travers desquels ces politiques produisaient (ou non) des effets d'orientation des

conduites. Il importe en effet ici d'aborder les « fondements micro » du changement des institutions, thématiques par certains néo-institutionnalistes (Powell & Colyvas, 2008).

1. Instaurer des routines

L'institutionnalisation ne procède pas seulement par des processus méso ou macro-sociaux qui s'imposeraient aux organisations et aux acteurs locaux selon divers mécanismes de pression mimétique, coercitive ou normative (Di Maggio & Powell, 1983). Elle doit être pensée en articulant ces mécanismes à divers micro-processus cognitifs et sociaux. Le changement institutionnel ne dérive pas seulement d'un travail de persuasion ou de légitimation locale mais aussi d'un ancrage des réformes dans des « routines » organisationnelles locales, de l'invention de catégories ou « scripts » plus ou moins formalisés qui relaient les visées des réformes dans les pratiques des organisations. Par ailleurs, nous soulignerons aussi le rôle structurant des outils cognitifs d'action publique dans l'institutionnalisation du changement et la mise en œuvre effective du « pilotage par les résultats ».

2. Des outils, des acteurs

Ce sont d'une part des outils numériques, des instruments de quantification de l'action pédagogique et de mesure de ses résultats, et d'autre part la construction locale de « routines organisationnelles », qui jouent un rôle important dans la régulation (locale et/ou à distance) des conduites et contribuent à institutionnaliser et rendre effectives les politiques sur le terrain des écoles. Simultanément, il faut aussi pointer l'existence de nouveaux acteurs qui contribuent à rendre la mise en œuvre effective et à pérenniser les changements (Coburn, 2001 et 2006 ; Spillane *et al.*, 2002). Ainsi les fonctions des directions d'établissement élargies à l'exercice d'un « *leadership* pédagogique » ou « transformationnel » (Hallinger, 2003), mais aussi le travail de « *coaching* » ou de développement professionnel assuré par des conseillers pédagogiques ou divers « *leaders* » enseignants (voir le chapitre 3 et le rapport de Dupriez pour le Cnesco, 2022) peuvent être compris comme des acteurs qui « font la politique », qui interprètent et traduisent localement les orientations normatives et les outils des politiques centrales, dans un contexte où la décentralisation et l'autonomie locale sont affichées (Braun *et al.*, 2010 ; Ball *et al.*, 2011). C'est par l'intermédiaire de ces nouveaux instruments et de ces nouveaux acteurs que les politiques (ici de gestion axée sur les résultats) deviennent effectives localement et à terme se pérennisent. L'institutionnalisation ne repose donc plus sur la seule légitimation mais sur des mécanismes *softs* de pouvoir et de régulation, sur des outils d'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2004) qui ne ressortent plus de la coercition classique, mais sont pourtant clairement agissant et structurant des conduites des acteurs.

Développons successivement ces deux vecteurs des processus d'institutionnalisation, en particulier la création de routines organisationnelles locales d'une part, l'usage d'outils cognitifs de régulation, de mesures quantitatives et d'évaluation d'autre part.

C. L'ancrage des changements dans les routines et scripts organisationnels

Les travaux de Colyvas (2007) soulignent que les pratiques institutionnalisées changent, non seulement à partir d'innovations introduites par des « entrepreneurs » locaux, mais également à partir d'un travail institutionnel local et micro-organisationnel qui contribue à stabiliser de nouvelles catégories (cognitives) et de nouveaux rôles ou identités émergentes. Pour produire un changement

institutionnel, il faut que ces catégories ou rôles sociaux soient précisés et pérennisés dans des routines, scripts ou règles organisationnelles, pour que l'action des entrepreneurs institutionnels s'avère durable.

Ainsi, à propos de l'institutionnalisation progressive à l'université de Stanford de la figure de « l'entrepreneur académique » (soit les universitaires, qui au-delà de leurs recherches, contribuent à créer une *start up*), Colyvas (2007) montre que les chercheurs qui ont initié la « commercialisation de travaux scientifiques », l'ont fait de façon assez dispersée au départ, donnant sens à ces pratiques de façon variée selon leur identité, expérience ou environnement professionnel immédiat. Cependant, l'institutionnalisation de leurs pratiques a été progressive et a exigé que leurs actions « soient facilitées et ancrées par des procédures organisationnelles²⁸ ».

1. Établir un leadership effectif et durable ?

De même, les travaux de Spillane et ses collègues (2011), se sont centrés ces dernières années sur l'importance de la création de routines organisationnelles par les directions d'école dans le processus d'institutionnalisation du changement et la mise en œuvre effective des réformes de « *performance-based accountability* » (PBA). Leur objet de recherche est en effet de se demander « comment » un *leadership* peut devenir effectif et durable dans les pratiques des écoles, dans un contexte où ces dernières doivent améliorer leurs performances et rendre compte de leurs résultats aux autorités locales ou aux parents. Leurs travaux peuvent se résumer très lapidairement en deux propositions :

- d'une part, les pratiques de *leadership* doivent être « distribuées » pour promouvoir et accompagner le changement. Analyser (et promouvoir) un *leadership* distribué signifie que les pratiques et interactions visant à changer le travail des enseignants prennent forme en situation (en fonction d'un contexte matériel, interactionnel, institutionnel et social spécifique). De plus, elles peuvent être portées par plusieurs acteurs : pas seulement le directeur en titre, mais aussi ses adjoints, des conseillers pédagogiques, des leaders enseignants non formels (Spillane *et al.*, 2004) ;
- d'autre part, les influences et les changements insufflés par ces pratiques de *leadership* distribué auront une chance de perdurer s'ils se traduisent dans des routines organisationnelles. Spillane les définit de la façon suivante : « un modèle répétitif et reconnaissable d'actions interdépendantes, impliquant de multiples acteurs (Feldman & Pentland, 2003, p 95). Pour être considérée comme une routine organisationnelle, une action doit être répétée dans le temps et être reconnaissable par les membres de l'organisation » (Spillane *et al.*, 2011, p. 591)²⁹.

Alors que les routines peuvent théoriquement avoir plusieurs effets organisationnels (coordination plus ou moins efficace, réservoir d'expériences, facteurs de perte de sens et de démotivation), Spillane et ses collègues cherchent surtout à montrer comment ces routines organisationnelles peuvent être un « mécanisme de changement » dans la durée et contribuer en particulier à recoupler le cœur

²⁸ « *Were facilitated and anchored by organisational procedures* ».

²⁹ « *A repetitive, recognizable pattern of interdependent actions, involving multiple actors (Feldman & Pentland, 2003, p 95). To count as an organizational routine, something as to be repeated over time, recognizable to organizational members* » (Spillane *et al.*, 2011, p. 591).

technique du travail enseignant avec les pratiques de gestion des directions et les régulations gouvernementales.

2. Ancrer les routines dans les pratiques locales

On rejoint ici la perspective micro-institutionnaliste de Colyvas et Powell, qui cherche à montrer comment le processus du changement et son institutionnalisation s'ancrent au niveau des pratiques locales. Dans le cas de l'étude de Spillane et de ses collègues (2011), trois routines organisationnelles mises en place par les directions contribuent au recouplage dans un contexte de PBA : la promotion de la « standardisation au travers de l'alignement des pratiques avec des référentiels », le *monitoring* (suivi et évaluation) de l'enseignement dans les classes, et la construction de la transparence sur certaines pratiques d'enseignement.

Les directions d'écoles dans cette étude (comme dans d'autres) ne sont donc plus des « tampons » entre leur environnement institutionnel et leur équipe, qui s'attachent à amortir les attentes externes favorisant ainsi le « découplage » du travail enseignant, un phénomène encore souvent observé en France (Buisson-Fenet *et al.* ; Pons, Cnesco, 2022) ou en Belgique (Enthoven *et al.*, 2016). Ils sont redéfinis, comme on l'a souligné au chapitre 3, comme des « *leaders* » ou des « des médiateurs » du changement, comme des relais et des traducteurs qui vont s'efforcer de conduire des logiques d'action d'écoles, médiatisant les contraintes externes et les dynamiques internes de l'école.

Maroy, Mangez, Dumay et Cattonar (2012) ont aussi insisté dans la même lignée sur les inspecteurs qui peuvent participer à cette institutionnalisation du changement. Dans le cas des politiques d'évaluation externe dans l'enseignement primaire belge, c'est la construction collaborative d'outils d'évaluation et de suivi qui en ont forgé le caractère durable et facilité la réception positive par les acteurs de terrain. Ici aussi, la mise en œuvre effective du couplage entre dispositifs institutionnels externes (évaluations standardisées) et pratiques d'amélioration pédagogique internes aux écoles a été favorisée par la mise en place collaborative de routines organisationnelles.

Les trois types de routines (évoquées par Spillane, 2011) rejoignent par ailleurs ce que Maroy et son équipe ont pu observer au Québec, lorsqu'ils ont étudié la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats, dans six écoles de deux commissions scolaires (Maroy, 2021). La combinaison d'outils managériaux, numériques et pédagogiques permet de rendre plus visibles certains aspects du travail d'enseignement dans chaque classe (ses résultats, les pratiques d'évaluation de l'enseignant ou de couverture du programme prescrit), et de régulièrement amener, sinon contraindre, les enseignants à réexaminer leurs pratiques si elles s'avèrent insuffisamment harmonisées ou efficaces aux yeux des directions. Ainsi, sans que les enseignants ne considèrent ces pratiques comme (totalement) légitimes, la pression au changement de certaines de leurs pratiques est concrétisée par ce mélange de routines organisationnelles et de suivi numérique et statistique de leurs pratiques. Or ces routines prennent appui sur des infrastructures numériques et des outils statistiques et informatiques. C'est un autre vecteur clé de l'institutionnalisation des changements et de l'ancrage des pratiques.

D. Quantification de l'éducation et outils numériques

L'instrumentation des politiques de gestion axée sur les résultats repose de façon importante sur des **outils statistiques et numériques** qui participent d'un processus de quantification (Desrosières, 2008)

et de « *datafication* » de l'éducation et des politiques éducatives (Williamson, 2017). La quantification, phénomène ancien, renvoie au fait « d'exprimer et faire exister sous une forme numérique ce qui, auparavant, était exprimé par des mots et non par des nombres » (Desrosières, 2008, p. 10). Cependant, **avec l'instrumentation des politiques de PBA** (évaluations externes standardisées, tableaux de bord et suivi de divers indicateurs de résultats ou de fonctionnement par les équipes de direction, enquêtes locales sur la satisfaction ou le climat, etc.), de **plus en plus de dimensions de l'action** des écoles et des enseignants sont **exprimées dans des données numériques**, brutes ou traitées par des instruments statistiques. De même, **les politiques de régulation** du choix de l'école par les parents ou les étudiants, font de façon croissante appel à **des algorithmes** de traitement de données numériques relatives aux préférences des usagers, mais aussi à leurs traits sociaux ou scolaires (voir l'étude de cas de Cantillon & Verhaeghe, Cnesco, 2022).

1. Multiplication des indicateurs et des mesures

Il ne faut **pas** prendre ces indicateurs quantifiés, ces mesures ou ces inférences (corrélations, comparaisons, évolutions) pour **de simples représentations** fidèles d'une réalité préexistante. Comme le souligne Desrosières, ces représentations quantifiées sont le résultat de conventions (sociales et statistiques) qui non seulement rendent possible la réalisation des mesures, mais contribuent aussi à définir ce qu'on entend par « réussite » scolaire, « bonne école », école « préférée », enseignant « performant », problèmes d'échec ou de décrochage scolaire. Cette quantification de l'éducation multiplie alors les données disponibles à des fins de gestion ou de pratique éducative, qui contribue à la datafication de l'éducation.

Or, ces **outils numériques et statistiques deviennent « incontournables »** cognitivement et normativement, quand bien même les acteurs peuvent marquer leurs distances à leur égard, ou les considérer comme partiellement légitimes ou fiables.

Deux éléments expliquent cette tendance. D'une part, les données numériques et leurs représentations graphiques ou statistiques vont participer à une définition et à une **qualification de la « réalité » des écoles souvent préalables à la définition des « plans d'amélioration »** pédagogique ou organisationnelle des écoles (*via* l'établissement d'un « état des lieux » et du « contexte » de l'école, souvent basé sur des données et des indicateurs). Ce sont également ces plans d'amélioration qui **vont permettre de les évaluer après coup**, d'identifier les problèmes récurrents ou de juger des efforts et succès de l'école ainsi que de ses membres par les évaluations externes, les audits ou les « auto-évaluations » engagées par les équipes.

Dans ces exercices, **les acteurs locaux ont peu de maîtrise** cognitive et de pratique des indicateurs et des données qui leur sont proposées, même s'ils peuvent en identifier des limites ou des lacunes. D'une part, les indicateurs sont le résultat d'architecture de données et de conventions qui échappent aux acteurs locaux. D'autre part, ils sont définis conjointement par des centres de recherche et des décideurs politiques, souvent au niveau central ou méso des systèmes (Doray *et al.*, 2011 ; Sellar, 2015). Une fois la structure des bases de données et des indicateurs acceptée et définie cognitivement et politiquement, souvent de façon centrale, les acteurs au niveau local des écoles ont peu de prise (sinon à la marge) sur leur construction et leur orientation, et ces outils deviennent des éléments constitutifs de leur « situation locale » (Spillane, 2012).

2. Développement des outils de traitement

Les données sont stockées et manipulées en faisant appel à des « infrastructures numériques » d'importance qui permettent de distribuer les modalités d'accès et d'usage de ces données par les différents acteurs et paliers du système scolaire (Williamson, 2017). Ainsi, au Québec, les outils d'exploitation des bases de données ont été mis au point et enseignés par un organisme spécialisé, dépendant d'un consortium de commissions scolaires, un organisme qui fait partie de ce que Honig (2004) appelle des « organisations intermédiaires » qui jouent un rôle important dans la mise œuvre des politiques. Les directions d'école locales ou leurs conseillers pédagogiques deviennent de simples « utilisateurs » de ces bases de données.

Il en ressort que les architectures d'indicateurs, les **données utilisées dans le monitoring** des écoles deviennent pour les acteurs de terrain ce que Latour appelle des « **boîtes noires** », dont les résultats sont plus ou moins pris pour acquis et utilisés pour définir et juger leurs situations et actions locales (Maroy, 2021). Les données chiffrées paraissent souvent plus « objectives » ou « représentatives » que les visions et expériences des enseignants ou directions locales, jugées partielles ou subjectives. Cependant, ces derniers ne peuvent pas non plus complètement ignorer ces bases de données et indicateurs, dans la mesure où les lois sur ce type de gouvernance les y contraignent.

En définitive, les outils (de quantification numériques) sont agissants dans la mesure où ils participent à la construction du réel et fabriquent l'action en interagissant avec les réseaux d'acteurs locaux qui s'en saisissent volontairement ou de façon contrainte. Ces outils intègrent dans leurs propriétés constitutives des modes de représentations du réel ou des architectures de choix qui peuvent canaliser et orienter l'action locale. En ce sens, ces **outils numériques et statistiques ont donc des effets de régulation douce et durable**. Ces outils ne sont pas uniquement des dispositifs techniques neutres. Ils produisent des effets sociaux et cognitifs par la conjugaison de leurs propriétés propres et des réseaux d'acteurs dans lesquels ils s'inscrivent et qu'ils contribuent à façonner.

3. Des dispositifs de médiation ?

Les usages de ces outils et leurs effets (comme un algorithme) peuvent cependant être modérés ou médiés par des dispositifs de concertation entre les acteurs locaux impliqués dans leur mise en œuvre (voir le rapport de Buisson-Fenet *et al.* et l'étude de cas de Cantillon & Verhaeghe réalisés pour le Cnesco, 2022). Le suivi local des effets des algorithmes sur les choix des écoles primaires à Gand a ainsi permis aux acteurs locaux, d'une part de moduler l'architecture des algorithmes, d'autre part de construire des formes de « parades » pour en accompagner ou en éviter les effets indésirables (limiter la concurrence entre écoles). Dans ce cas, on assiste donc à une forme d'appropriation mais aussi de légitimation locale de ces outils, qui peuvent en faciliter l'acceptation.

Cependant, l'existence même de ces outils paraît d'ores et déjà institutionnalisée, notamment en raison des investissements importants qui ont été nécessaires pour les mettre en place et les rendre disponibles.

V. Quelques éléments conclusifs – les deux ressorts de l'institutionnalisation : légitimation et régulation

La prise de conscience des difficultés de la mise en œuvre des réformes scolaires par les autorités politiques et les chercheurs (notamment néo-institutionnalistes), a conduit tant la recherche que l'action publique à investiguer diverses voies visant à favoriser l'effectivité et la durée des réformes sur le terrain, *id est* l'institutionnalisation de pratiques ou de rôles sociaux nouveaux promus par les réformes dans le quotidien des professionnels ou des écoles. Dans ce chapitre, nous nous sommes demandé comment le changement porté ou imposé par les politiques dans le cadre de réformes devient effectif et pérenne.

A. Légitimation

L'institutionnalisation des réformes n'est pas seulement le résultat de processus macro-sociaux ou politiques, de contraintes sociales externes (forces économiques, pouvoir, etc.). Elle s'appuie sur plusieurs processus et un travail d'acteurs interdépendants, à l'œuvre à plusieurs niveaux d'action, notamment au niveau micro des écoles.

Elle s'appuie d'abord sur un **processus de construction de la légitimité** (cognitive et morale, mais aussi pragmatique) des politiques auprès de leurs destinataires. En suivant Draelants et Revaz (Cnesco, 2022), nous avons ainsi insisté sur la nécessité de ne pas faire reposer cette légitimité sur les seules dimensions morale et cognitive. Il importe aussi de prendre en compte dès la conception des réformes, les conditions de terrain, de façon à en garantir un minimum de légitimité pragmatique, et ainsi pouvoir compter sur la coopération des enseignants dans leur mise en œuvre. Cependant, la légitimité d'une réforme (toujours partielle, en raison de la pluralité normative de la société et de l'institution école) ne suffit pas à son institutionnalisation.

Cette dernière **s'appuie aussi sur la mise en place par des acteurs « intermédiaires », d'outils, dispositifs, ou pratiques de régulation douce qui rendent les réformes effectives et durables**, tout en les traduisant et les adaptant à des acteurs et à des terrains variés et différenciés. Le processus d'institutionnalisation s'appuie donc sur un travail institutionnel (Lawrence *et al.*, 2009) grâce auquel se forment et se stabilisent de nouvelles pratiques, de nouveaux rôles ou identités qui véhiculent de nouvelles valeurs, significations ou usages. Or, **ces nouveautés s'institutionnalisent progressivement si elles sont ancrées dans des routines organisationnelles** et si elles sont nommées et stabilisées par de nouvelles catégories cognitives, portées par divers acteurs locaux ou méso (notamment les équipes de direction d'école, conseillers pédagogiques, inspecteurs, enseignants ressources ; voir chapitre 3).

B. Régulation

Parallèlement à ce travail de légitimation cognitive ou morale des réformes, ces acteurs contribuent à forger ou définir au niveau local divers outils de régulation des pratiques des enseignants. La pérennité des changements locaux proposés et de cette régulation des pratiques repose sur leur stabilisation au sein de routines organisationnelles. De plus, les outils numériques et la quantification de l'action éducative sont des points d'appui technique (développés au niveau central, et déclinés au niveau méso ou local) de ces stratégies de développement des routines organisationnelles locales. En définitive, **l'institutionnalisation d'une réforme sur un plan local procède simultanément de processus de**

légitimation mais aussi d'outils et de stratégies locaux de régulation incitative ou de structuration cognitive ou organisationnelle des pratiques.

Le déploiement de ces outils et l'action d'accompagnement des changements locaux ne garantissent évidemment pas mécaniquement l'institutionnalisation des réformes (voir rapport de Buisson-Fenet, de Marx & Reverdy, Cnesco, 2022). Cependant, les travaux états-unis, canadiens ou québécois, suggèrent que leur **combinaison sur la durée** tend à remettre en cause le diagnostic ancien du découplage entre le cœur technique de l'école et le reste de son organisation, lorsqu'il s'agit de répondre aux attentes ou pressions de son environnement institutionnel : Spillane et Burch (2006) insistent sur ce point pour les États-Unis, Maroy (2021) pour le Québec, Fullan *et al.* (2015) et Jafaar et Anderson (2007) pour l'Ontario et le Canada. Cette situation peut être différente dans d'autres contextes (Barbana *et al.*, 2020 ; Buisson-Fenet et Pons, 2019 ; Verger *et al.*, 2020).

L'analyse des moyens et stratégies de ces recouplages ne signifient pourtant pas que les marges de manœuvre et les interprétations locales des changements ont disparu. Il est important de souligner que dans ces processus, se jouent des interprétations variées des changements proposés ou imposés par les réformes (Braun *et al.*, 2011). En effet, le sens et la signification attribuée aux réformes et au changement de pratiques qu'elle induit peuvent faire l'objet de compréhensions variées par les acteurs de terrain (limitées mais néanmoins significatives) (Coburn, 2006). D'autre part, **les équipes locales opèrent des « traductions »**, des adaptations ou des sélections, plus ou moins négociées, des changements ou outils proposés/imposés dans les terrains concrets. (Ball *et al.*, 2011). On pourrait même affirmer que **ces variations peuvent être souhaitées** dans la « théorie du changement » de ces politiques puisqu'elles valorisent une autonomie relative des entités régulées. Par ailleurs, le réglage fin des outils cognitifs (tels les algorithmes) **prenant en compte le savoir d'expérience des usagers contribue à leur adaptation et leur acceptation locales.**

La mise au jour de ces processus relatifs au « comment » le changement opère et devient effectif, n'épuise évidemment pas la question plus politique de savoir quel type de changement est souhaitable. Le changement peut s'institutionnaliser en restant seulement partiellement accepté et légitime aux yeux des acteurs scolaires locaux (voir l'étude de cas de Weinstein & Beca, Cnesco, 2022). À l'inverse, il peut être accepté localement et être remis en cause à un échelon plus central, en raison de changements de coalitions politiques centrales (voir l'étude de cas de Cantillon & Verhaeghe, Cnesco, 2022). Dans certains cas, il peut s'institutionnaliser et produire dans le même temps des effets inattendus ou négatifs par-delà les effets positifs recherchés.

En d'autres termes, **savoir « comment » réformer ou changer les écoles, n'épuise pas la question de savoir « pourquoi » et « en vue de quoi » réformer.** Cela nous rappelle que **toute réforme est toujours par essence politique**, par-delà les outils ou les acteurs qui en accompagnent la mise en œuvre. **Les réformes les plus durables ne sont-elles pas celles qui sont portées par des forces et valeurs majoritaires dans la société**, comme nous le rappelle Romainville à la suite de Sahlberg ?

Conclusion : qu'est-ce qu'une mise en œuvre réussie ?

Ce rapport de synthèse de la conférence de comparaisons internationales du Cnesco sur la gouvernance des politiques éducatives s'est **focalisée sur la mise en œuvre des politiques** éducatives, celle-ci apparaissant à plus d'un titre problématique. Car, auprès de bon nombre d'acteurs, de l'interne comme de l'externe, les politiques éducatives et les réformes apparaissent souvent défectueuses, tantôt dans leur conception, tantôt dans leur mise en œuvre. Dans ce dernier cas, on leur reproche toute une série de travers : empilement des réformes et *clash* avec des actions publiques en cours, absence de moyens et de soutien, impréparation des « terrains », détournement de sens, etc., le tout conduisant à des résultats (*outcomes*) médiocres, en deçà des espoirs au départ exprimés.

De toute évidence, l'expérience montre la **difficulté d'une mise en œuvre réussie**. À tel point qu'en la matière, notamment en ce qui concerne les réformes dites systémiques, le **scepticisme** apparaît intellectuellement légitime, engendrant même chez certains (Novoa, 2020) une **interrogation sur la pertinence même de la notion de réforme**.

Pour tenter d'y voir plus clair et éventuellement proposer quelques préconisations utiles, ce rapport s'est centré sur **trois thématiques** : 1) **le contexte et le sens** de la mise en œuvre des politiques éducatives, 2) **les dispositifs**, outils et acteurs de la mise en œuvre, et 3) **les trajectoires** de la mise en œuvre, ses processus et ses effets. Ensemble, ces thématiques rendent possible une saisie large de la problématique de la mise en œuvre, et pointent vers **les interrelations entre les différents moments** de la vie d'une politique ou d'une réforme éducative. Elles entendent ne pas isoler la mise en œuvre des autres moments et des autres contextes de la vie d'une politique.

Cette conclusion comprend trois sections : la première rappelle les **critères de réussite** d'une politique éducative mentionnée au chapitre 1 ; la deuxième résume succinctement ce que nous retenons des **analyses des trois thématiques** rappelées ci-dessus ; et la troisième identifie, sinon des prescriptions pour une mise en œuvre réussie, du moins **quelques éléments stratégiques que l'on aurait intérêt à prendre en considération** lorsque, dans l'accomplissement de leur travail, les acteurs de l'éducation sont confrontés aux incertitudes et aux difficultés liées à l'institutionnalisation d'un changement impulsé par une politique éducative explicite.

A. Des critères de réussite d'une politique éducative et de la mise en œuvre

Il importe de rappeler des critères de réussite d'une réforme ou politique éducative, incluant celle de sa mise en œuvre. *A priori*, on peut regrouper ces derniers autour de deux grandes dimensions la légitimité et l'effectivité, les deux étant essentielles et non interchangeables, auxquelles il convient d'ajouter celle de l'efficacité, qui dépasse le champ de cette revue de littérature.

La **légitimité** de la politique et de sa mise en œuvre peut se décliner de la manière suivante, en fonction de trois sous-thèmes, soit 1) la **légitimité du changement** promulgué dans la politique, 2) la **légitimité du processus** de mise en œuvre, notamment sa légitimité légale, mais aussi morale et politique (par exemple, le caractère « démocratique » ou « autoritaire », participatif ou imposé du processus), et enfin, 3) la **légitimité et l'acceptation des réalisations (outputs) et résultats (outcomes)** de la réforme (des changements effectifs produits) sur les publics cibles et bénéficiaires de la réforme, qui en conditionne l'institutionnalisation (partielle ou totale) ou au contraire, l'échec ou le retrait.

Le deuxième critère de la réussite d'une politique est **l'effectivité de sa mise en œuvre** : à quel degré ses préconisations, prescriptions, voire son « esprit », sont-ils mis en œuvre ? Selon l'orientation de la réforme envisagée, la conformité exigée peut varier. En effet, Dupriez rappelle qu'une réforme peut être conçue selon une approche « programmée » (détaillant les prescriptions, les étapes pour les différentes fonctions ou différents acteurs) ou « adaptative », donnant seulement le sens et l'orientation générale des changements à effectuer, en laissant une marge d'autonomie aux acteurs locaux, pour ajuster et adapter la réforme aux contextes (Dupriez, 2015).

L'étape suivante consiste à s'intéresser à **l'efficacité** de la politique par **l'évaluation de ses effets** : quelles réalisations (*outputs*) et quels résultats (*outcomes*) ont été constatés ? Au regard de quels objectifs visés ? Avec quelles conséquences et quels effets inattendus ou non voulus ?

Ces trois dimensions – légitimité, effectivité et efficacité – doivent être opérationnalisées en fonction des particularités des politiques ou réformes poursuivies et contextualisées. Elles permettent de porter un jugement sur la réussite avérée (totale ou partielle) ou l'échec d'une politique éducative.

B. Ce que l'on retient des analyses

Tout d'abord, on retiendra un **impératif de contextualisation**. La mise en œuvre d'une politique éducative ne peut se constituer en pratique de façon pleinement autonome, enfermée dans une logique qui serait coupée de ses contextes (de l'influence, de la fabrique et de la pratique, selon Ball, 1993) et qui lui serait propre et exclusive. Elle ne peut être menée suivant des principes généraux décontextualisés. En effet, les contextes contribuent à la mise en sens des politiques (étude de cas de la Hongrie, Neumann, Cnesco, 2022) ; ils fournissent des matériaux nécessaires à leur légitimation et à leur mise en récit et influent sur leur trajectoire, tout au long de leur vie. On ne peut donc découpler la mise en œuvre des contextes dans lesquels elle se déploie (*cf.* étude de cas de l'Inde, Gorur, Dey & Arnold, Cnesco, 2022).

Plus on sera **sensible aux contextes singuliers et spatio-temporellement ancrés**, moins il sera possible de penser la mise en œuvre de toute action publique en termes de fidélité stricte à un modèle d'intervention précis, fortement programmé, voire protocolarisé, comme s'il suffisait de transposer une intervention directement du laboratoire à la classe ou d'un contexte national à un autre (ce qui a marché quelque part peut-il se transposer ailleurs ?).

La contextualisation porte en elle une exigence d'adaptation aux contraintes et opportunités d'une situation toujours singulière. C'est même une condition de l'efficacité de cette intervention. Ces adaptations ne sont pas des dérives ou des fautes à corriger, elles sont le fruit d'une confrontation créatrice entre le réel et le prescrit. C'est ce que cherche à documenter des analyses de politiques soucieuses de faire voir la trajectoire d'une politique, son évolution dans le temps.

Ces propos rejoignent ceux de Dupriez (2015) plus haut rapportés et portant sur deux approches de la mise en œuvre, l'une programmée, l'autre dite « adaptative ». Nos analyses **penchent vers l'approche adaptative**. À tout le moins, si l'on opte pour une approche programmée, il faut en délimiter avec netteté le champ de pertinence. Il est en effet possible que sur certains objets précis – par exemple, l'apprentissage de la lecture en début de scolarité – il faille préconiser des interventions structurées avec un degré élevé de précision.

Des analyses démontrent aussi qu'au cours de la vie d'une politique, le **contexte change parfois de façon à affecter significativement** la trajectoire d'une politique (cf. étude de cas du Chili, Weinstein & Beca, Cnesco, 2022). On peut aussi travailler et réussir à modifier le contexte de manière à le rendre plus malléable aux actions de changement constitutives de la politique. Il y a donc une dynamique bidirectionnelle entre des contextes, une politique et sa mise en œuvre.

De la seconde thématique portant sur **les dispositifs, outils et acteurs de la mise en œuvre**, on retient notamment qu'on aurait tort de considérer **les acteurs** œuvrant dans divers contextes de pratique comme de simples exécutants chargés de mettre en œuvre fidèlement des politiques pensées et imposées d'en haut, suivant des approches traditionnelles dites *top-down*. De fait, ils **jouissent d'une autonomie relative qu'ils cherchent à maintenir et à accroître** (en fonction de leurs intérêts, de leur compréhension des situations, de leurs valeurs), et exercent, de diverses manières, leur jugement professionnel.

Reconnaître cette autonomie et soutenir l'exercice réfléchi et collectif de ce jugement en situation peut s'avérer une stratégie gagnante en matière de mise en œuvre ; nous y reviendrons. Pour le moment, contentons-nous de souligner que nos analyses nous portent à considérer que **les enseignants et les directions d'établissement** sont ou peuvent être à des degrés variables, suivant les cas étudiés, **des co-concepteurs** de politiques – des « *policy-makers* » –, et non des simples exécutants plus ou moins passifs. Le rôle des enseignants dans la confection des outils didactiques est à cet égard très important, si l'on reconnaît que ces outils traduisent concrètement les visées d'un curriculum. Des travaux en didactique, comme ceux de Cèbe et Goigoux (Gentaz & Richard, Cnesco, 2022), témoignent qu'il est **possible de co-construire un outil didactique** en partenariat avec les enseignants, qui soit bien ancré dans les pratiques enseignantes réelles et dans le contexte local, et qui tienne compte des savoirs professionnels des enseignants. On aurait intérêt à puiser dans ce réservoir des savoirs d'expérience.

On peut envisager que cette **approche de co-construction puisse inspirer le travail des directions d'établissement et des cadres scolaires** et leur implication dans la mise en œuvre d'une politique éducative. Si ces acteurs ont aussi des savoirs professionnels sur lesquels toute stratégie de mise en œuvre peut s'appuyer, les nouveaux modèles de *leadership* proposés aux directions d'établissement redéfinissent leur rôle de sorte que ceux-ci sont amenés à soutenir le développement professionnel des enseignants et le travail collaboratif au sein de communautés d'apprentissage local. Leur rôle doit aussi incorporer les prescriptions de la gestion axée sur les résultats et les pressions qui y sont associées. En réalité, ces deux dimensions de la redéfinition de leur rôle peuvent être en tension. On peut y voir la version la plus récente d'une vieille tension dans les métiers de direction, entre les pôles de soutien (ou d'*empowerment* des acteurs) et de contrôle du travail.

Il faut aussi reconnaître l'importance **des acteurs et des structures intermédiaires** dans la mise en œuvre. Que ce soient les districts scolaires aux États-Unis ou les autorités locales d'enseignement en Angleterre, ou encore les municipalités ou des instances régionales assumant des responsabilités en éducation, ces acteurs influent sur les processus de mise en œuvre, comme le montre le cas de la Hongrie en ce qui a trait à la mise en œuvre d'une politique de déségrégation sociale (Neumann, Cnesco, 2022). Aux États-Unis, ainsi que les travaux de Spillane (2004) le montrent, les districts scolaires assument une fonction d'interprétation des politiques curriculaires et contribuent à leur traduction dans les établissements et les classes, notamment par leur rôle en matière de

développement professionnel des enseignants et des directions, mais aussi par du *coaching* direct des enseignants en classe.

Mais il n'y a pas que les acteurs habituels locaux et intermédiaires. **De nouveaux acteurs** sont entrés dans le jeu et en ont modifié sensiblement les termes. On songe à de nouveaux **opérateurs privés**, des *coachs* pédagogiques (États-Unis), les **médias**, des **experts de think tanks** nationaux. Sont présents aussi des **acteurs supranationaux**, intégrés aux grandes organisations internationales (OCDE, Banque mondiale, Unesco) dont le rôle et l'influence ne sont pas négligeables, non seulement au plan des idées, mais aussi des outils et instruments de politique qui structurent la mise en œuvre. On songe au programme PISA et aussi aux indicateurs d'efficacité ou de rendement des systèmes éducatifs. On a beaucoup écrit sur la production d'idées et d'outils de l'OCDE, sur leur diffusion et leur influence, notamment dans les pays de culture anglo-saxonne. Cette organisation internationale joue un rôle important dans une approche pragmatique des politiques éducatives.

On doit reconnaître que les outils et instruments de politique, surtout s'ils **demeurent en place suffisamment longtemps, ont des effets pratiques réels**. Le souci d'efficacité des systèmes éducatifs, présents depuis quelques décennies, n'aurait ainsi pas imprégné les logiques d'action des différents acteurs s'ils ne s'étaient pas **appuyés sur « une gouvernance par les nombres »**, des batteries **d'indicateurs**, des **bases de données** dans lesquels les acteurs ont pu puiser et construire une connaissance des contextes scolaires locaux que l'on désirait transformer.

En ce sens, si l'institutionnalisation d'un changement est fonction de la réussite de sa légitimation (légale, morale, cognitive et pratique), elle est aussi tributaire d'outils de régulation et de pression.

La légitimation est rarement acquise en tout temps de la vie d'une politique et dans toutes ses dimensions avec un égal succès (*cf.* étude de cas de la Hongrie, Neumann, Cnesco, 2022).

Le champ éducatif est un champ **de controverses** jamais « vidées » de manière définitive : elles apparaissent davantage comme plus ou moins vives ou plus ou moins apaisées et « raisonnables » (ou pas !). La mise en œuvre d'une politique procède rarement d'un contexte où la légitimité légale suffisait pour assurer l'adhésion et l'engagement durable des acteurs dans la réussite de la réforme promulguée par le législateur.

Il faut manifestement plus que cette seule légitimité. Il importe surtout de prendre acte qu'au fur et à mesure que **la trajectoire** d'une politique se déploie, l'une ou l'autre dimension de la légitimité, ou encore certains aspects de l'une ou de l'autre, sont parfois remis en débat, générant des tensions entre les acteurs. Il y a donc **tout au long de la vie** d'une politique éducative, une **conversation** à soutenir et des **stratégies** de persuasion et de légitimation à maintenir et à renouveler, à la lumière des aléas des rencontres entre une politique et les divers contextes de pratique éducative.

Mais, comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, il ne suffit pas de convaincre et de travailler les représentations des uns et des autres pour assurer une mise en œuvre réussie. Il faut **utiliser des outils de régulation et de pouvoir** de sorte que les contextes de travail évoluent et que le travail effectué s'articule le plus possible aux objectifs définis par les autorités politiques ou se rapproche des pratiques promues voire prescrites (plus ou moins précisément).

Ces processus et outils peuvent se déployer à **différentes échelles** (macro, méso et micro), et depuis quelques décennies, ils comprennent une batterie d'éléments variés mais interreliés, comme la décentralisation, l'évaluation institutionnelle, des partenariats privé-public, la contractualisation sur base de cibles quantitatives explicites, des communautés d'apprentissage ou des réseaux d'enseignants ou de directions, des outils numériques (la « datafication » du travail) utilisés par des directions, des formateurs, des coachs et des conseillers pédagogiques pour cerner les déficits de performances et leur évolution, le *coaching* pédagogique, le *leadership* pédagogique, etc.). Ces outils pressent les acteurs à se conformer aux prescriptions formulées dans la politique et, à terme, ils modifient le contexte dans lequel ils exercent leur travail, voire transforment le travail lui-même.

En ce sens, une mise en œuvre réussie ne peut faire l'impasse sur l'usage du pouvoir et de ses outils. La combinaison ou le couplage d'un travail constant de légitimation et de régulation est de nature à assurer la cohérence et l'efficacité d'une politique éducative.

C. Éléments de stratégies d'une mise en œuvre réussie

Il n'y a pas de *one best way* à suivre pour une mise en œuvre réussie. Ni les politiques, ni les contextes nationaux et locaux ne sont identiques et susceptibles de nécessiter une mise en œuvre uniforme.

On distingue des **politiques dites institutionnelles** et des **politiques dites substantielles** (Knoepfel *et al.*, 2006). Les premières traitent d'enjeux de gouvernance et d'administration, alors que les secondes portent sur la mission de l'institution. Dans le cas de l'éducation, le curriculum est l'objet privilégié de ce second type de politique. Depuis plusieurs décennies, les politiques institutionnelles ne sont pas spécifiques au champ éducatif. En effet, les politiques d'*accountability* ont été promulguées et implantées dans plusieurs champs ; elles sont en quelque sorte devenues transversales, ce qui leur a donné une aura de légitimité particulière et une mise en œuvre empruntant aux actions conduites dans l'un ou l'autre champ d'application. Au contraire, les politiques substantielles sont spécifiques au domaine éducatif et exigent une mise en œuvre qui tienne compte de la culture historique de l'institution. Dans ce dernier cas, ainsi que le cas belge le révèle, elles doivent être préparées avec soin, le plus possible co-construites avec les acteurs, et le succès de leur mise en œuvre sera fonction de la qualité et de la durée de l'accompagnement et de ses outils (formation, pilotage du suivi, présence de ressources didactiques, etc.).

Aussi, dans la mesure où l'on reconnaît que les enseignants exercent leur jugement professionnel, il s'avère **inévitable que la mise en œuvre de réformes curriculaires engendre des adaptations. Le curriculum apparaît alors comme une entité vivante**, susceptible d'évolutions plus ou moins continues et permanentes. Il en est de même des réformes didactiques et pédagogiques qui portent sur les manières d'enseigner un contenu. Dans ces cas, **diverses formes d'expérimentation** peuvent s'avérer utiles, voire nécessaires afin d'assurer une mise en œuvre réussie. Peut-être, en ces matières, aurait-on intérêt à considérer ces expérimentations comme une double mise à l'épreuve ou une double confrontation au choc du travail réel : celle des savoirs de la recherche et celle des savoirs d'expérience des enseignants. Ici, l'accompagnement doit faire en sorte que cette confrontation **enrichisse la réflexivité des acteurs** (enseignants et chercheurs) et qu'elle fasse bouger leurs cadres cognitifs et par là contribue à bonifier les pratiques.

On ne peut donc formuler des consignes ou proposer des orientations prescriptives fortes et très précises en matière de mise en œuvre, sinon à un tel niveau de généralité et de décontextualisation que nous nous retrouvons alors dans le domaine du bon sens et des vœux pieux. Mieux vaut **adopter une posture prudente**, attentive aux processus qui se déploient tout au long de la trajectoire de la politique ou de la réforme promulguée, consciente de la difficulté d'une pareille entreprise à l'échelle d'un système éducatif de grande taille, soucieuse d'en minimiser les conséquences négatives ou les dérives (Pons, 2020), tout en reconnaissant qu'il y a des tensions difficiles à dépasser au cœur de toute mise en œuvre.

Cependant, cette prudence et cette exigence de réflexivité tout au long du processus ne doivent **pas paralyser les responsables** de la mise en œuvre, les amenant à juger la chose impossible à réussir autrement que dans le désordre, la douleur et le conflit. Surtout à l'échelle d'un système entier, on ne connaît pas de mise en œuvre « parfaite », sans heurts et sans anicroches ; peut-être faut-il accepter en cette matière (comme en d'autres...) l'imperfection. **La réussite n'est pas l'atteinte de la perfection, mais plutôt quelque chose qui s'en approche et cherche à se « corriger » en cours de route.**

Appuyées sur les analyses discutées dans ce rapport de synthèse, abordons **les éléments stratégiques** ou **les préconisations possibles** que nous soumettons, dans cette conclusion, à la discussion.

Pour assurer la légitimité d'une politique et la réussite de sa mise en œuvre, la plupart des analyses discutées dans ce rapport synthèse insistent sur **l'importance d'une approche participative**, impliquant les principaux acteurs concernés.

Même si la participation peut poser un problème (qui participe ? Qui désigne qui ? Qui représente qui et quoi ?), il n'en demeure pas moins qu'une mise en œuvre sera d'autant mieux réussie que ses principaux artisans auront eu l'occasion, tout au long de la vie de la politique, d'en discuter les fondements moraux, cognitifs et pratiques, et qu'ils auront eu l'occasion de participer à la gestion ou à la résolution des tensions normatives inhérentes à toute politique éducative.

Il est ici envisagé une **approche de co-construction** des politiques éducatives, de leur fabrique à leur mise en œuvre et à leur évaluation, par les acteurs concernés, et au premier chef, par les enseignants et les directions d'établissement. On s'assure ainsi *a priori* d'une **plus grande adhésion** ou, à tout le moins, on minimise les risques de résistance, de rejet ou de dilution de la politique.

On aurait d'ailleurs intérêt à ne pas considérer toute discussion d'un aspect ou l'autre d'une politique comme une manifestation de résistance « corporatiste », voire irrationnelle. Il serait plus approprié de **prendre acte des savoirs d'expérience des acteurs** et, notamment au sein de communautés d'apprentissage, de **les confronter aux savoirs d'experts** issus de recherches sérieuses.

Il serait aussi utile de **mettre à contribution les acteurs** dans la **confection des outils** pédagogiques et didactiques pertinents et aptes à faire évoluer leur pratique d'enseignement (ou de gestion, dans le cas des chefs d'établissement) suivant les orientations de la réforme ou de la politique en voie de réalisation. Il en est de même en ce qui concerne **les outils d'évaluation d'une politique ou d'une réforme.**

Enfin, au plan de la légitimation pragmatique d'une réforme, **la transformation des contextes de travail s'avère nécessaire**, une transformation qui rend possible l'évolution du travail lui-même. C'est peut-être banal, mais important : pour instaurer un mode de travail **plus coopératif** entre les enseignants, il faut **prévoir** des temps de réunion, avec un ordre du jour, des traces écrites des décisions prises, un suivi, un retour réflexif, une évaluation des actions qui en seraient issues, etc. Si l'on enjoint les enseignants à participer à la co-construction avec des experts, d'outils didactiques, cela risque de rendre nécessaire des **ressources matérielles et financières**, de **la formation** (par exemple, pour en évaluer la mise à l'essai en contexte quasi expérimental), etc. C'est ainsi que des changements « atterrissent » réellement sur le terrain de la pratique et s'y ancrent durablement. C'est aussi à ce prix que la mise en œuvre d'une politique éducative a davantage de chances de réussir. C'est aussi ce à quoi nous faisons référence plus haut lorsqu'il fut mention d'une attention soutenue aux processus. C'est en effet en leur sein que l'institutionnalisation d'un changement se réalise.

Aussi, l'effectivité de la mise en œuvre est reliée à **la qualité des processus d'interprétation et de traduction d'une politique**, réalisés notamment **par les acteurs intermédiaires et locaux** (les formateurs, les coaches, les conseillers pédagogiques, les inspecteurs, les chefs d'établissement). Il revient à ces acteurs de coupler les visées et orientations d'une réforme aux caractéristiques du contexte de la pratique des acteurs de première ligne, de qui on attend qu'ils intègrent à leur travail les injonctions contenues dans la politique. Ces processus de première importance pour la réussite d'une mise en œuvre, **peuvent être vus comme bidirectionnels** : certes, ils doivent véhiculer les attentes venues d'en haut, mais ils doivent aussi les confronter à l'épreuve du travail réel et par là, contribuer à mieux ancrer les prescriptions dans les contextes de la pratique, quitte à reformuler et modifier ce qui est attendu. On rejoint ici l'idée d'une nécessaire adaptation du changement désiré aux contextes de la pratique. L'exercice du *leadership* trouve dans ce travail d'interprétation et de traduction un terrain fertile pour son déploiement.

On peut aussi penser que l'efficacité d'une mise en œuvre serait accrue si l'on reconnaissait les **avantages d'une approche incrémentale et continue** de la mise en œuvre. Nous avons noté avec Pons les aléas du *stop and go*, de grandes périodes de *statu quo* et de blocage, suivies de courtes périodes de rupture et d'innovation ; sauf exception, cela n'aboutit généralement pas à une forte institutionnalisation du changement. Par ailleurs, une approche plus graduelle et moins hachurée, si elle apparaît plus féconde, n'est pas sans présenter des inconvénients : elle peut être difficile à piloter ; trop étalée dans le temps, cette approche risque de perdre sa cohérence de départ, dérivant dans plusieurs directions ; elle peut devenir opaque et difficile à décrypter et conduire ; elle peut manquer au départ « d'ambition » et laisser intact des logiques systémiques (scolaires ou sociétales) qui neutralisent ou limitent la substance même du changement visé.

Toutefois, cette approche plus graduelle et moins hachurée peut aussi avancer au rythme des acteurs engagés et en fonction des possibilités et contraintes de leur contexte particulier, et être, à certaines conditions (notamment au plan de l'exercice d'un *leadership* situé et distribué) **le lieu de véritables apprentissages individuels et collectifs**. Cela se vérifie d'autant plus si la culture institutionnelle valorise et est en mesure d'inscrire dans son fonctionnement organisationnel, la réflexivité, l'analyse des pratiques et une forme d'évaluation du travail que les acteurs co-construisent et utilisent pour faire évoluer leurs pratiques.

Un dernier mot avant d'ouvrir la réflexion et le débat, tant avec les décideurs que les professionnels ou les usagers de l'école.

Notre réflexion sur le déroulé effectif et les stratégies de mise en œuvre des politiques éducatives a souligné combien il y avait **d'interactions** entre les **contextes**, les **processus de mise en œuvre** (acteurs, outils, temporalités), et **le contenu** même de la réforme ou de la politique éducative promue, si l'on souhaite son institutionnalisation. La réflexion sur la mise en œuvre ne peut **donc jamais être réduite à une réflexion « technique »** (organisationnelle, managériale, pédagogique, didactique etc.). Ces interactions affectent le processus de la mise en œuvre et « politisent » en quelque sorte les dimensions organisationnelles ou techniques, par ailleurs indispensables.

De ce fait, il est important de garder à l'esprit que les réformes scolaires ambitieuses et durables ont **souvent été facilitées et portées dans des contextes sociétaux** où, au-delà du politique, c'est un **ensemble d'acteurs sociétaux et scolaires** qui **souhaitaient, s'engageaient** et **imaginaient** le changement, comme la réforme de l'école finlandaise (1970-1980) ou celle de l'école québécoise (1960) nous incitent à le penser (voir l'étude de cas de Romainville, Cnesco, 2022 ; Sahlberg, 2011). À rebours, il y a des limites aux volontés politiques de changement de l'école par « le haut » et à une mise en œuvre effective si une partie de la société et de ses acteurs politiques et scolaires s'y opposent frontalement (*cf.* étude de cas de la Hongrie, Neumann, Cnesco, 2022).

En somme, une riche matière à réflexion multidimensionnelle... politique, institutionnelle, pédagogique et sociologique !

Bibliographie

- Ball, S. J. (1993). What is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes, *Discourse*, vol. 13, no 2, p. 10-17.
- Ball, S. J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity, *Journal of Education Policy*, vol. 18, n° 2, p. 215-228.
- Ball, S. J., Maguire, M., Braun, A., & Hoskins, K. (2011). Policy actors: Doing policy work in schools. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(4), 625-639.
- Barbana, S., Dumay, X. & Dupriez, V. (2020). Local implementation of accountability instruments in the French-speaking community of Belgium. *European Educational Research Journal*, 19(2), 94-108. doi:10.1177/1474904119850964
- Barrère, A. (2013). La montée des dispositifs : un nouvel âge de l'organisation scolaire. *Carrefours de l'Education*, 36(2), 95-116. Doi :10.3917/cdle.036.0095
- Barroso, J. (2017). Réformes scolaires. In A. van Zanten & P. Rayou (Eds.), *Dictionnaire de l'éducation* (pp. 730-734). Paris : PUF.
- Bezes, P. (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management. *Informations sociales*, 126(6), 26-37.
- Bidwell, C. E. (1965). The school as a formal organization. In J. G. March (Ed.), *The Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally.
- Bonny, Y. & Demailly, L. (Eds.). (2012). *L'institution plurielle*. Villeneuve d'Ascq : Presses Universitaires du Septentrion.
- Bourdieu, P. (1984). *Homo academicus*. Paris : Éditions de Minuit.
- Braun, A., Ball, S. J. & Maguire, M. (2011). Policy enactments in schools introduction: towards a toolbox for theory and research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(4), 581-583.
- Braun, A., Maguire, M. & Ball, S. J. (2010). Policy enactments in the UK secondary school: Examining policy, practice and school positioning. *Journal of Education Policy*, 25(4), 547-560.
- Buisson-Fenet, H. & Pons, X. (2019). Responsable, mais pas redevable ? Gouvernance par les résultats et relations d'« accountability » dans les établissements scolaires en France. *Education et sociétés*.
- Buisson-Fenet, H., Marx, L., Reverdy, C. (2022). *Dispositifs, outils et instruments des politiques éducatives*. Paris : Cnesco-Cnam.
- Campbell, J. L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Cantillon, E. (2017). Broadening the market design approach to school choice. *Oxford review of economic policy*, 33(4), 613-634.
- Cantillon, E. & Verhaeghe, J.-P. (2022). Mixité sociale dans un système de libre choix scolaire : mise en œuvre et résultats du système de double quota dans les écoles fondamentales de Gand (Belgique). Paris : Cnesco-Cnam.
- Carpentier, A. (2010). *Étude de la mise en œuvre de la réforme curriculaire québécoise, de 1996 à 2003*. Thèse de doctorat inédite, Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation.

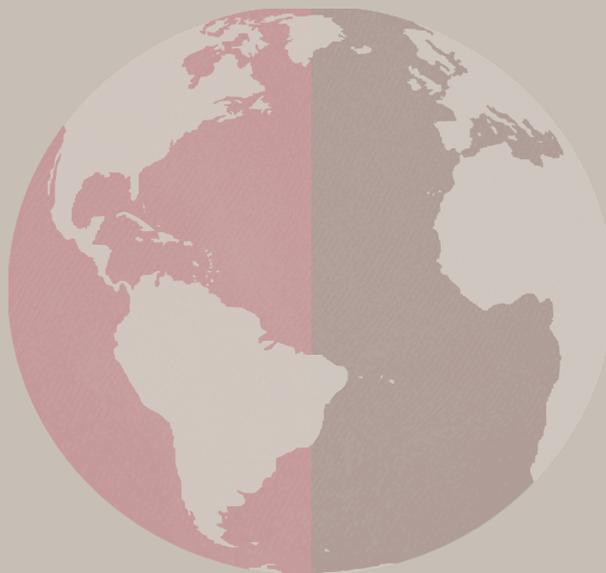
- Carpentier, A. (2012). Les approches et les stratégies gouvernementales de mise en œuvre des politiques éducatives. *Éducation et francophonie*.
- Coburn, C. E. (2001). Shaping teacher sensemaking: School leaders and the enactment of reading policy. *Educational Policy*, 19(3), 476-509.
- Coburn, C. E. (2006). Framing the Problem of Reading Instruction: Using Frame Analysis to Uncover the Microprocesses of Policy Implementation. *American Educational Research Journal*, 43(3), 343-349. doi:10.3102/00028312043003343
- Colyvas, J. A. (2007). From divergent meanings to common practices: the early institutionalisation of technology transfer in the life sciences at Stanford University. *Research Policy*, 36(4), 456-476.
- Colyvas, J. A. (2012). Performance Metrics as Formal Structures and through the Lens of Social Mechanisms: When Do They Work and How Do They Influence? *American Journal of Education*, 118(2), 167-197. doi:10.1086/663270
- Commaille, J. & Jobert, B. (1998). *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Cotton, P. & Lacouette-Fougère, C. (2022). *L'évaluation participative des politiques d'éducation : enseignements de la littérature*. Paris : Cnesco-Cnam.
- Dale, R. (1994). The McDonaldisation of Schooling and the Street-level Bureaucrat, *Curriculum Studies*, 2.2, 249-262.
- Dardot, P. & C. Laval (2009). *La nouvelle raison du monde, essai sur la société néo-libérale*. Paris, La Découverte, Poche.
- Demailly, L., Giuliani, F. & Maroy, C. (2019). « Le changement institutionnel : processus et acteurs », [En ligne]. *SociologieS*. Retrieved from <http://journals.openedition.org/sociologies/9999>
- Desrosières, A. (2008). *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I*. Paris : Presses de l'Ecole des Mines.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutionnal isomorphism and collective rationality in organisational fields *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Doray, P., Prévost, J. G., Delavictoire, Q., Moulin, S. & Beaud, J. P. (2011). Usages des statistiques et actions publiques : les politiques de lutte contre le décrochage scolaire au Québec. *Sociologie et sociétés*, 43(2), 202-221.
- Draelants, H. & Maroy, C. (2007). Institutional Change and Public Policy In. Deliverable 4/report 4 Litterature review KNOWandPOL FP6 R&D European project n° 28848. Louvain-la-Neuve: FP6 European R&D project.
- Draelants, H. & Revaz, S. (2022). *Penser la plausibilité des réformes éducatives. La légitimation comme condition du changement institutionnel*. Paris : Cnesco-Cnam
- Dupriez, V. & Dumay, X. (2011). Les quasi-marchés scolaires : au bénéfice de qui ? *Revue Française de Pédagogie*, 176, 83-100.
- Dupriez, V. (2015). *Peut-on réformer l'école ? Approches organisationnelle et institutionnelle du changement pédagogique*. Bruxelles de Boeck.

- Dupriez, V. (2022). *La mise en œuvre des réformes éducatives : les acteurs de la mise en œuvre*. Paris : Cnesco-Cnam.
- Duru-Bellat, M. (2009). *Le mérite contre la justice*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Dutercq, Y. & van Zanten, A. (2001). L'évolution des modes de régulation de l'action publique en éducation. *Education et société*, 8, 2, 5-10.
- Dutercq, Y. (2000). Politiques éducatives et évaluations : querelles de territoires. Paris : PUF.
- El Berhoumi, M. (2013). La liberté d'enseignement entre érosion et résistance. *La Revue nouvelle* (3), 32 - 45.
- Elmore, R. F. (2007). *School Reform from the Inside Out. Policy, Practice and Performance*. Cambridge (Mass) Harvard Education Press.
- Enthoven, S., Letor, C., Dupriez, V. (2016) Réforme pédagogique et autonomie professionnelle : un couple impossible ?. *Revue française de pédagogie*, 192, 95-108 ; <http://hdl.handle.net/2078.1/172702>
- Felouzis, G., Maroy, C & van Zanten, A. (2013). *Les marchés scolaires. Sociologie d'une politique publique d'éducation*. Paris : PUF.
- Feuerhahn, W. (2017). Les sciences humaines et sociales : des disciplines du contexte ? *Revue d'histoire des sciences humaines*, vol. 30, 7-29.
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change*. New York: Routledge.
- Gather-Thuler, M., Kolly Ottiger, I., Losego, P.; & Maulini, O. (2017). *Les directeurs au travail. Une enquête au cœur des établissements scolaires et socio-sanitaires*. Bern : Peter Lang
- Gentaz, E. & Richard, S. (2022). *Efficacité des interventions conduites dans les classes : la nécessité de l'évaluation de leur implémentation*. Paris : Cnesco-Cnam.
- Gorur, R., Dey, J. & Arnold, B. (2022). *De l'adaptation au contexte à la fabrication du contexte : une étude de cas de PISA en Inde*. Paris : Cnesco-Cnam.
- Grek, S. & Landri, P. (2021). Editorial: Education in Europe and the COVID-19 Pandemic. *European Educational Research Journal*, 20(4), 393-402. doi:10.1177/14749041211024781
- Grek, S., Maroy, C. & Verger, A. (Eds.) (2020). *World Yearbook of Education 2021: Accountability and Datafication in the Governance of Education*. New York: Routledge.
- Hallinger, P. (2003). Leading Educational Change: reflections on the practice of instructional and transformational leadership. *Cambridge Journal of Education*, 33(3), 329-352. doi:10.1080/0305764032000122005
- Hammersley, M. (2002). *Educational research, Policymaking and Practice*. London : Sage.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zurich: Verslag Rüegger.
- Honig, M. I. (2004). The New Middle Management: Intermediary Organizations in Education Policy Implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 26(1), 65-87. doi:10.2307/3699504

- Hood, C. (1995). Contemporary public management: a new global paradigm? *Public policy and administration*, 10(2), 104-117.
- Knoepfel, P., Larrue, C. & Varonne, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zurich : Verlag Rüegger.
- Lahire, B. (1996). La variation des contextes dans les sciences sociales. Remarques épistémologiques. *Annales, Histoire, Sciences Sociales*, 51^e année, N° 2, 381-407.
- Lascombes, P. & Le Gales, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Lawrence, T. B., Suddaby, R. & Leca, B. (2009). Introduction: theorizing and studying institutional work In T. B. Lawrence, R. Suddaby, & B. Leca (Eds.), *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations* (pp. 1-27). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lessard, C. & Carpentier, A. (2015). *Politiques éducatives : la mise en œuvre*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Lewis, S. & Logan, A. (2016). Reform First and Ask Questions Later? The Implications of (fast) Schooling Policy and “Silver Bullet” Solutions. *Critical Studies in Education*, DOI:10.1080/17508487.2016.1219961
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d’enseignement ? *Sociologie et Sociétés*, 40(1), 31-54.
- Maroy, C. (2017). Régulation des systèmes éducatifs. In A. Van Zanten & P. Rayou (Eds.), *Dictionnaire de l’éducation* (2^e édition, pp. 734-739). Paris : Presses universitaires de France.
- 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*. Québec, Presses de l’université Laval.
- Maroy, C., Mangez, C., Dumay, X. & Cattonar, B. (2012). Processus de traduction et institutionnalisation d’outils de régulation basés sur les connaissances dans l’enseignement primaire en Belgique. *Recherches Sociologiques et anthropologiques*, 43(2), 95-120.
- Merle, P. & Sensevy, G. (2001). Une modalité de régulation des pratiques professionnelles : la recherche d’articulation entre offre et demande dans la formation continue des enseignants. *Éducation et société*, 8, 2, 27-48.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. doi:10.2307/2778293
- Morand, C.-A. (1999). *Le droit néo-moderne des politiques publiques*. Paris : LGDJ.
- Muller, P. (2015). *Les politiques publiques*. Paris : PUF.
- Muller, P. & Surel, Y. (1998). *L’analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrestien.
- Neumann, E. (2022). La déségrégation des Roms au carrefour de l’élaboration des politiques européennes, nationales et locales : étude de cas en Hongrie. Paris : Cnesco-Cnam.
- Novoa, A. (2020). La notion de réforme est-elle encore pertinente aujourd’hui ?, *Revue internationale d’éducation de Sèvres*, n° 83, avril, dossier réformer l’éducation, 23-31.

- Passeron, J.-C. (2006). *Le raisonnement sociologique*. Paris, Albin Michel, bibliothèque de l'évolution de l'humanité.
- Pons, X. (2010). *Evaluer l'action éducative*. Paris : Presses universitaires de France.
- Pons, X. (2017). Fifteen Years of Research on PISA Effects on Education Governance: A Critical Review. *European Journal of Education*, 52(2), 131-144. doi:10.1111/ejed.12213
- Pons, X. (2020). Qu'est-ce qu'une réforme éducative réussie ? Une réflexion sociologique. *Revue internationale d'éducation*, no 83, avril, dossier réformer l'éducation, p. 33-43.
- Powell, W. W. & Colyvas, J. A. (2008). Microfoundations of Institutional Theory. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin (Eds.), *The Sage Handbook of Organisational Institutionalism* (pp. 276-298). London: Sage.
- Prost, A. & Bon, A. (2011). Le moment Allègre (1997-2000) De la réforme de l'Éducation nationale au soulèvement. Vingtième Siècle. *Revue d'histoire*, 110(2), 123. doi:10.3917/ving.110.0123
- Radaelli, C.M. (2006). Récits (policy narratives), pp. 366-372, in L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (sld), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les presses Sciences PO.
- Sahlberg, P. (2011). *Finnish lessons: what can the world learn from educational change in Finland?* New York Teachers College Press.
- Sellar, S. (2015). Data infrastructure: a review of expanding accountability systems and large-scale assessments in education. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 36(5), 765-777. doi:10.1080/01596306.2014.931117
- Scott, W. R. & Meyer, J. W. (1994). *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism*. California, United Kingdom: Sage.
- Sintomer, Y. (2007). *Le pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*. Paris: Découverte.
- Spillane, J. P. (2012). Data in Practice: Conceptualizing the Data-Based Decision-Making Phenomena. *American Journal of Education*, 118(2), 113-141. doi:10.1086/663283
- Spillane, J. P., Diamond, B., Burch, P., Hallett, T., Jita, L. & Zoltners, J. (2002). Managing in the Middle: School Leaders and the Enactment of Accountability Policy. *Educational Policy* 16(5), 731-762. doi:10.1177/089590402237311
- Spillane, J. P., Halverson, R. & Diamond, J. B. (2004). Towards a theory of leadership practice: a distributed perspective. *Journal of Curriculum Studies*, 36(1), 3-34. doi:10.1080/0022027032000106726
- Spillane, J. P. & Burch, P. (2006). The institutional Environment and Instructional Practice : Changing Patterns of Guidance and Control in Public Education. In H.-D. Meyer & B. Rowan (Eds.), *The new institutionalism in education* (pp. 87-102). Albany: State University of New York Press.
- Spillane, J. P., Parise, L. M. & Sherer, J. Z. (2011). Organizational Routines as Coupling Mechanisms: Policy, School Administration, and the Technical Core. *American Educational Research Journal*, 48(3), 586-619. doi:10.2307/27975303

- Spillane, J. P., Reiser, B. J., & Reimer, T. (2002). Policy Implementation and Cognition: Reframing and Refocusing Implementation Research. *Review of Educational Research*, 72(3), 387-431. doi:10.3102/00346543072003387
- Steiner-Khamsi, G., & Waldow, F. (Eds.). (2012). *World Yearbook of Education 2012. Policy Borrowing and Lending in Education* London & New York: Routledge.
- Suchman (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional approaches, *Academy of Management Review*, vol. 20, 571-610.
- Takayama, K., S. Lewis, K. Gulson, D. Hursh (2016). Putting “Fast Policy” in Dialogue with the Policy Borrowing and Lending Scholarship in *Comparative Education, Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*. doi: 10.1080/01596306.2016.1226464.
- van Zanten, A. (2017). Politique éducative. In A. Van Zanten & P. Rayou (Eds.), *Dictionnaire de l'éducation* (2^e édition, pp. 678-684). Paris : Presses universitaires de France.
- Verger, A., Prieto, M., Pagès, M., & Villamor, P. (2020). Common standards, different stakes: A comparative and multi-scalar analysis of accountability reforms in the Spanish education context. *European Educational Research Journal*, 19(2), 142-164. doi:10.1177/1474904118785556
- Viennet, R. & B. Pont (2017). Education Policy Implementation: a literature review and proposed Framework, Paris, *OCDE Education working paper* no 162.
- Vincent, G., Lahire, B., & Thin, D. (1994). Sur l'histoire et la théorie de la forme scolaire. In G. Vincent (Ed.), *L'éducation prisonnière de la forme scolaire ? Socialisation et scolarisation dans les sociétés industrielles* (pp. 11-50). Lyon : Presses Universitaires de Lyon.
- Williamson, B. (2017). *Big Data in Education: The digital future of learning, policy and practice*. London: SAGE Publications.



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](#)