

LA RÉFORME EN ÉDUCATION, VUE PAR DES ACTEURS

[Dominique Raulin](#), [Bernard Toulemonde](#), Entretien réalisé par [Bruno Poucet](#)

Armand Colin | « [Carrefours de l'éducation](#) »

2016/1 n° 41 | pages 201 à 221

ISSN 1262-3490

ISBN 9782200930332

DOI 10.3917/cdle.041.0201

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-carrefours-de-l-education-2016-1-page-201.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.

© Armand Colin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Dominique Raulin et Bernard Toulemonde

raulin-pro@orange.fr

bernardtoulemonde@free.fr

LA RÉFORME EN ÉDUCATION, VUE PAR DES ACTEURS

Nous avons souhaité interroger deux acteurs qui avaient joué un rôle éminent en matière de réforme en éducation. L'un de ces acteurs est Dominique Raulin – agrégé de mathématiques – il a été Secrétaire général, puis Président *par intérim* du Conseil national des programmes (CNP) de 2002 à 2005, Directeur du CRDP d'Orléans-Tours de 2006 à 2012, date de son départ à la retraite. Il est actuellement doctorant en sciences de l'éducation. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages : *L'enseignement professionnel aujourd'hui*, ESF Éditeur, 2006 ; *Les programmes scolaires : des disciplines souveraines au socle commun*, Retz, 2006 ; « De nouveaux rapports entre science et politique : le cas des programmes scolaires », *Revue française de pédagogie*, 154, 2006, p. 61-72 ; *Les Modules : vers de nouvelles pratiques pédagogiques au lycée*, avec la collaboration de Jean-Claude Passegand, préface de Claude Thélot, Hachette Éducation, 1993. Nous l'avons interrogé sur le thème suivant : le Conseil national des programmes pouvait-il changer l'enseignement ?

C'est en tant qu'acteur clef d'un dispositif de réforme du système éducatif qu'a été également interrogé Bernard Toulemonde. Ancien professeur de droit public (1980-1993), Directeur des Affaires générales au Ministère de l'Éducation nationale (1982-1987), recteur de l'Académie de Montpellier (1988-1991), de Toulouse (1991-1992), Conseiller auprès de Jack Lang, ministre de l'Éducation nationale et de la culture (1992-1993), Inspecteur général de l'Éducation nationale (1993-2005), Directeur général de l'enseignement scolaire (1998-2000), Inspecteur général honoraire de l'Éducation nationale (depuis 2005). Il est l'auteur de nombreuses notes juridiques et de *Petite histoire d'un grand ministère : l'Éducation nationale*, 1988 ; *Le système éducatif en France* (dir.). Paris, La Documentation française, 2009. Bernard Toulemonde a été au cœur du processus de réforme depuis les années 1980 – nous l'avons interrogé sur le sujet suivant : qu'est-ce que conduire les réformes dans l'éducation ?

Dominique Raulin : le conseil national des programmes pouvait-il changer l'enseignement ?

Bruno Poucet : Pourquoi est-il nécessaire d'agir sur les programmes ?

Dominique Raulin : La rencontre régulière avec des professeurs (notamment de collèges) dans leurs établissements montre que toutes leurs préoccupations sont liées aux contenus d'enseignement : le niveau des élèves, la réussite ou l'échec au dernier contrôle, l'horaire trop court, les élèves pas assez investis et trop passifs en classe, les matériels insuffisants ou inadaptés, etc. Le pivot du système français se situe bien dans les programmes d'enseignement. On peut donc légitimement penser qu'en jouant sur le pivot, on peut faire évoluer l'ensemble ; inversement, en négligeant de réfléchir aux programmes, on compromet de fait une bonne part des chances de faire évoluer le système.

Or, historiquement, les périodes où les contenus d'enseignement ont été placés au centre des enjeux sont rares : en 1882 avec les lois de Jules Ferry, en 1947 avec le plan Langevin-Wallon – c'est la première affirmation de la nécessité de définir une culture commune pour la scolarité obligatoire – et en 1985 dans le rapport du Collège de France « Propositions pour l'enseignement de l'avenir ». Plus ponctuellement, les programmes de certaines disciplines ont donné lieu à des débats plus ou moins vifs : par exemple, en français à l'école sur les méthodes de lecture ; en mathématiques avec les mathématiques « modernes » ; en histoire, avec le choix de l'école des Annales.

BP : Les circonstances du changement en matière de programme

DR : C'est dans les quarante dernières années que les contenus d'enseignement ont été le plus fortement modifiés. En effet, jusque dans les années 1970, la situation de l'emploi était florissante, l'accès au baccalauréat était réservé à une petite partie de la population scolaire (de l'ordre de 20 % d'une génération), nul ne se préoccupait donc de ce qu'on enseignait dans les collèges et les lycées : les programmes étaient courts et ressemblaient fortement aux sommaires des manuels scolaires. Au milieu des années 1970, le premier choc pétrolier et en conséquence la première vague de chômage de masse ont donné des idées aux « chercheurs impénitents de responsabilités » : l'École s'est révélée être une très bonne victime dans la mesure où elle était incapable d'assurer des formations conformes aux besoins économiques du pays. Les événements du printemps 1968 avaient déjà fortement fragilisé les humanités classiques, le chômage va leur porter un coup sévère supplémentaire.

Cette hypothèse est confirmée par le rapport du Collège de France remis au Président de la République au printemps 1985 (cf. l'encadré).

EXTRAIT DU RAPPORT DU COLLÈGE DE FRANCE

V. LA RÉVISION PÉRIODIQUE DES SAVOIRS ENSEIGNÉS

Le contenu de l'enseignement devrait être soumis à une révision périodique visant à moderniser les savoirs enseignés en élaguant les connaissances périmées ou secondaires et en introduisant le plus rapidement possible, mais sans céder au modernisme à tout prix, les acquis nouveaux.

L'inertie structurale du système d'enseignement qui se traduit par un retard, plus ou moins grand selon les moments et selon les domaines, des contenus enseignés par rapport aux acquis de la recherche et aux demandes de la société, devrait être méthodiquement corrigée par des interventions réglementaires ou des incitations indirectes visant à favoriser la révision des programmes, des manuels, des méthodes et instruments pédagogiques.

Pour être acceptables et applicables, ces révisions devraient évidemment prendre en compte de la manière la plus réaliste les contraintes et les limites propres à l'institution scolaire.

L'accroissement continu des savoirs imposés tient pour une part aux effets de l'inertie institutionnelle et mentale qui porte à reconduire indéfiniment ce qui a une fois existé. C'est ainsi que le corporatisme de discipline porte à perpétuer des savoirs périmés ou dépassés, et des divisions, qui peuvent persister [dans] l'organigramme scolaire, à travers des examens, des concours, des diplômes, des exercices, des manuels et des enseignements alors qu'elles n'ont plus cours dans l'ordre de la recherche. Autre facteur de conservation, la tendance à l'encyclopédisme, la prétention à l'exhaustivité ou l'institution de préalables donnés pour *préréquisits* absolus (« *on ne peut pas ignorer ça* »).

Pour combler ces tendances, et les corporatismes qui les fondent, il faudrait réunir un comité de révision des programmes (des enseignements fondamental et secondaire) chargé d'élaguer les programmes de toutes les exigences vestigiales et d'introduire le plus rapidement possible les innovations utiles. Cela sans céder au modernisme à tout prix surtout lorsque, comme c'est le cas par exemple en histoire, où elle ne correspond à aucun changement décisif, la modification considérée des programmes a effet d'introduire des répétitions et des lacunes dans le cursus des élèves. Il faut certes initier les élèves aux grandes révolutions conceptuelles sur lesquelles repose la science moderne, mais il faut éviter de le faire trop tôt et surtout au détriment d'une science classique, souvent plus formatrice, sur laquelle repose tout l'édifice : prétendre enseigner la relativité restreinte à des débutants qui ne savent pas comment marche un transformateur n'a guère de sens.

Pareil comité de révision devrait avoir le pouvoir d'orienter la politique d'investissements publics en matière d'éducation, en définissant les secteurs à réduire ou à augmenter, en orientant l'élaboration et la mise en œuvre d'instruments pédagogiques nouveaux.

Les termes utilisés ne laissent aucun doute sur l'avis des auteurs : « les connaissances périmées », « l'inertie structurale », « le retard », etc. Globalement, les programmes ne sont pas satisfaisants ! Pour remédier à cette situation, ils préconisent de « réunir un comité de révision des programmes », ce qui sera fait en 1989 par la création du Conseil national des programmes. Entre 1991 et 2005, la totalité des programmes de l'enseignement scolaire ont été revus au moins une fois : les programmes des écoles en 1995, 2002, 2007, 2012 ; ceux des collèges de 1996 à 1999, puis à partir de 2009 ; ceux des lycées selon les disciplines à partir de 1994 jusqu'en 2012. L'objectif d'actualisation prôné par le Collège de France semble donc avoir été parfaitement atteint, quantitativement : « introduire le plus rapidement possible les innovations utiles ».

Or, la transformation la plus significative porte finalement assez peu sur les contenus eux-mêmes mais plutôt sur leur présentation dans les programmes. D'une situation où les titres des chapitres suffisaient aux professeurs pour organiser leur enseignement, on est passé à une description très précise des contenus, du niveau d'approfondissement et du niveau d'exigences, mais également des indications sur les documents et les méthodes à utiliser : les textes des programmes s'en sont trouvés fortement allongés, laissant croire à une augmentation des connaissances à acquérir et des exigences ! Là où l'implicite des programmes permettait aux professeurs de gérer les contenus à leur main, la précision des nouveaux textes a eu pour conséquence une perte de vue distanciée et globale, remplacée par une tendance à un pointillisme excessif encouragé par les conclusions mal maîtrisées de la pédagogie par objectifs. C'est à la même période que les lycées se sont massifiés ce qui a entraîné l'apparition de la difficulté et de l'échec scolaires à ce niveau.

La troisième étape dans laquelle le système n'est pas encore totalement entré est l'approche par les compétences dans l'enseignement général – démarche, en revanche, familière dans l'enseignement professionnel depuis les années 1970. Les déclencheurs en sont la création du socle commun des connaissances et des compétences, inscrite dans la loi Fillon de 2005, et la publication du décret d'application correspondant en juillet 2006. En effet, ces deux textes (article 9 de la loi et décret) introduisent deux changements majeurs dans la définition des contenus d'enseignement :

- Le socle commun est rédigé en termes de compétences (par exemple, la maîtrise de la langue française) et non plus organisé autour de champs de connaissances (par exemple, la géométrie plane). La compétence est définie comme une combinaison de connaissances, de capacités et d'attitudes - définition qui reprend celle utilisée par les instances européennes.
- Il définit un contenu d'enseignement en amont des disciplines, prenant le parti d'une approche curriculaire de l'enseignement.

Dans le prolongement du socle commun, les programmes de l'enseignement scolaire sont en 2014 en train de suivre la logique d'une approche par les compétences.

Le Conseil supérieur des programmes, créé par la loi Peillon de 2013, a annoncé également sa volonté de poursuivre dans cette direction en privilégiant une approche curriculaire des contenus d'enseignement.

BP : En quoi la création du Conseil national des programmes représente-t-elle une rupture ?

DR : Le Conseil national des programmes (CNP) est atypique à bien des égards dans notre société (française) et sans doute plus encore dans notre système éducatif : c'est une instance indépendante (*cf. infra*) qui a été créée par la loi Jospin en 1989, et supprimée par la loi Fillon en 2005. Il ne fait donc pas partie de ces innombrables structures créées dans l'urgence pour répondre à un besoin immédiat et laissées en sommeil sans que la décision de les supprimer soit prise. Il a été supprimé non pas parce que sa mission était terminée ou qu'il avait failli dans la réalisation de celle-ci, mais plutôt en raison de son incapacité à prouver qu'il était utile voire nécessaire ! Son organisation et son fonctionnement dans sa dernière année d'existence ne lui ont pas permis de faire valoir ses arguments.

La création du CNP a représenté une révolution culturelle au Ministère. Alors qu'historiquement l'Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) avait le monopole du conseil en pédagogie auprès du Ministre, la création du CNP lui enlevait l'un des aspects essentiels de cette mission : la définition des contenus d'enseignement. Les insuffisances relevées par le Collège de France sont implicitement une critique de l'IGEN : elle n'est pas à la source de la construction de nouveaux savoirs, sa structure disciplinaire ne permet pas d'avoir une approche globale de la formation ; enfin, elle travaille dans une opacité qui devient de moins en moins acceptable.

La loi du 10 juillet 1989 crée donc le CNP dans les termes suivants : article 6 : « Un conseil national des programmes donne des avis et adresse des proposi-

tions au ministre de l'éducation nationale sur la conception générale des enseignements, les grands objectifs à atteindre, l'adéquation des programmes et des champs disciplinaires à ces objectifs et leur adaptation au développement des connaissances. Il est composé de personnalités qualifiées, nommées par le ministre de l'éducation nationale. Les avis et propositions du Conseil national des programmes sont rendus publics. » Le décret du 23 février 1990 en précise l'organisation et les missions.

BP : Comment le Conseil national des programmes a-t-il fonctionné ?

DR : C'est le mathématicien Didier Dacunha-Castelle qui est le premier président du CNP. Les 22 membres sont d'origine très diverse pour répondre à la volonté exprimée par le Collège de France de désenclavement des programmes. C'est dans le même esprit que des groupes disciplinaires, présidés par des universitaires, sont mis en place dans les différentes disciplines : par exemple, pour rompre avec le passé, la physique et la chimie sont distinguées dans deux groupes différents, de la même façon que les sciences de la vie (biologie) et les sciences de la Terre (géologie).

Outre la mise en place et la mise au travail des groupes techniques disciplinaires (GTD) évoqués ci-dessus, la première tâche que s'est donné le CNP a été de doter le système d'une charte des programmes – au printemps 2014, le CSP a fait de même ! En effet, bien qu'objet central du fonctionnement et de l'organisation éducatifs (*cf. supra*), le « programme » était un objet non défini : aucune règle n'existait pour indiquer son contenu, les conditions et le rythme de ses changements, les personnes habilitées à participer à sa rédaction, etc. De ce fait, les programmes étaient d'une diversité étonnante selon les disciplines et les niveaux et types d'enseignement. On peut se demander quelle synthèse réfléchie et utile pouvait en faire les élèves, seuls bénéficiaires et utilisateurs de l'ensemble !

La charte définit un programme dans les termes suivants : « Le programme est un texte réglementaire, publié au *BO* : c'est le texte officiel qui sert de référence nationale pour fonder dans chaque discipline, à chaque niveau, le "contrat d'enseignement", c'est-à-dire le cadre à l'intérieur duquel l'enseignant ou l'équipe pédagogique font les choix pédagogiques adaptés aux élèves dont ils ont la responsabilité. Il a par ailleurs pour fonction d'établir une clarification entre les différents niveaux du système éducatif et de définir les compétences que les élèves doivent acquérir ». Poursuivant la remise en cause de l'omnipotence de l'IGEN sur le plan pédagogique, le CNP propose que les instructions officielles, rédigées jusque-là par l'IGEN, qui complétaient le texte du programme soient remplacées

par des *documents d'accompagnement* au statut moins réglementaire comme l'indique leur nom.

Sous l'impulsion du CNP, la charte a été rédigée en associant tous les partenaires et acteurs du système : enseignants, inspecteurs territoriaux, collectivités, parents d'élèves, chefs d'établissement, etc. En définitive, la mise au point finale a été l'objet de discussions très âpres entre le CNP et l'administration du ministère, notamment pour savoir qui aurait la responsabilité de déclencher un changement de programme mis à part bien sûr le ministre lui-même, et qui assurerait le suivi, la tutelle des groupes chargés de la rédaction d'un projet. La charte des programmes a été finalement publiée au *Bulletin officiel de l'éducation nationale*, n° 8 du 20 février 1992, sans signature !

L'arrivée au ministère de F. Bayrou à la suite d'un changement de majorité parlementaire au printemps 1993 a entraîné la démission de D. Dacunha-Castelle puis la nomination du philosophe Luc Ferry comme nouveau président. Au-delà des changements liés aux personnalités respectives des deux présidents, l'arrivée de Luc Ferry va faire évoluer fondamentalement le CNP. En effet, le CNP est une instance créée par un ministère de gauche dont hérite sans enthousiasme particulier le nouveau ministre : contrairement à son prédécesseur, Luc Ferry, quand il prend la présidence du CNP, n'a d'idée ni précise ni préconçue sur les programmes de l'enseignement scolaire, sur la façon de les rédiger, etc. La première mission que le ministre lui donne se limite d'ailleurs à pacifier les relations entre le CNP et l'administration et à renouer les liens avec l'IGEN. Multipliant les contacts, Ferry va y parvenir assez rapidement. Deux décisions symboliques jalonnent cette reconstruction :

- La mise en place au ministère d'un bureau des programmes dans le cadre de la réorganisation de la Direction des lycées et collèges en novembre 1993 – par la suite, elle deviendra la Direction de l'enseignement scolaire, puis Direction générale de l'enseignement scolaire, appellation encore en vigueur en 2016. Sa mission est d'organiser, de suivre et de coordonner le travail des groupes techniques. Le Bureau a par ailleurs la responsabilité des relations avec le CNP.
- La coprésidence des groupes techniques, assurée conjointement par un universitaire et un inspecteur général. C'est le retour en grâce de l'IGEN, si ce n'est qu'un inspecteur général qui s'exprime dans un GTD ne le fait qu'à titre personnel et ne peut d'aucune façon engager le groupe auquel il appartient (l'IGEN est constitué de 14 groupes : mathématiques, lettres, enseignement primaire...).
- Dans cette nouvelle configuration, un nouveau mode opératoire de rédaction des programmes se met en place progressivement et sera mis à l'épreuve

LA RÉFORME EN ÉDUCATION, VUE PAR DES ACTEURS

des faits pour les nouveaux programmes de collège de 1994 à 1998. On peut en retenir les traits suivants :

- les groupes disciplinaires sont constitués en bon entendement entre la DLC, l'IGEN et le CNP. Il en est de même pour la désignation des deux co-présidents. Il faut noter que comme pour l'inspecteur général, l'universitaire retenu n'est pas le représentant de ses collègues : sollicitée à plusieurs reprises pour contribuer au repérage et à la nomination d'un universitaire, la direction de l'enseignement supérieur a fait la sourde oreille... Cette réalité ne sera pas sans conséquence (*cf. infra*);
- la transparence devient la règle : la composition des groupes est publiée au *BO* ; – C'est la DLC – le bureau des programmes – qui assure le suivi administratif des GTD, mais elle va plus loin : elle fait un travail de relecture des projets successifs pour s'assurer de leur lisibilité ; elle veille à la cohérence en permettant, voire en suscitant des rencontres entre groupes de disciplines proches ; elle consulte parfois des partenaires tels que les organisations syndicales ou les associations de professeurs spécialistes ;
- des rencontres sont organisées régulièrement entre des représentants des GTD et le CNP ;
- et enfin principale nouveauté, elle met en place la consultation sur les projets de programme. À l'occasion d'un différend impossible à trancher dans la rédaction des programmes d'histoire de la classe de 2^{nde} en 1994, la DLC va décider de consulter directement tous les professeurs d'histoire concernés : pour ce faire, elle diffuse le projet de programme dans tous les lycées et demande aux recteurs d'autoriser la banalisation d'une demi-journée pour permettre une lecture et une analyse collectives du projet. En privilégiant des réponses d'établissement, la DLC s'est préservée des réponses individuelles d'humeur, souvent inintéressantes et inefficaces. Contre toute attente, cette consultation est un succès, au grand dam des organisations syndicales, défenseurs invétérés de la démocratie représentative et hostiles à des pratiques relevant de la démocratie directe ! Plus de 90 % des lycées ont répondu. Aucun consensus ne ressort de cette consultation : on pourrait donc dire que l'objectif visé – pouvoir trancher entre deux options – n'est pas atteint ! C'est vrai, mais la DLC en tire une autre conclusion, constatant l'intérêt des professeurs pour la définition des programmes ; de plus, les réponses montrent les faiblesses ou les craintes des enseignants sur certains des nouveaux aspects et donc donnent des renseignements inédits sur les formations à prévoir.

Fort de cette première expérience, on a décidé de prendre l'habitude de consulter les professeurs : dans les années 1990, les projets étaient diffusés sous

forme imprimée, des demi-journées étaient balisées dans les établissements, des synthèses académiques étaient rédigées par les IA-IPR, une synthèse nationale était faite au cours d'une réunion animée par la DLC, regroupant un IPR (de la discipline concernée) par académie, des représentants de l'IGEN, du GTD et du CNP. Depuis, internet et les courriels ont à la fois simplifié la procédure et réduit son coût, mais inversement ont fait disparaître la démarche de réflexion collective au sein des établissements.

Enfin en 2002, quand Luc Ferry a été nommé Ministre de l'Éducation nationale, son vice-Président, Jean-Didier Vincent, neurobiologiste, lui succède. Il n'a ni l'aura de Luc Ferry auprès des membres du CNP, ni sa faculté à gérer et à animer les réunions où des points de vue et des avis très divergents peuvent être exprimés. Atteint par la limite d'âge en février 2003, il quitte ses fonctions et ne sera pas remplacé. En effet, aucune personnalité n'est tentée pas une fonction dont on commence à susurrer dans les milieux bien informés qu'elle est inutile et qu'elle devrait être supprimée ou peut-être remplacée par autre chose, idée défendue par la Commission nationale sur l'avenir de l'École (2003-2004). Finalement, la loi de 2005 supprime le CNP et institue le Haut conseil de l'éducation, lui-même remplacé en 2013 par le Conseil supérieur des programmes (CSP).

BP : Quelles sont les difficultés rencontrées dans l'élaboration des programmes au sein du CNP ?

DR : Aux termes du décret de février 1990, le CNP est appelé à donner un avis rendu public sur les projets de programmes qui sont rédigés par les groupes techniques. Ces derniers sont constitués d'experts disciplinaires : des universitaires (au fait des évolutions scientifiques de la discipline), des inspecteurs (garants de la pédagogie usuelle pratiquée dans les classes), quelques professeurs de terrain (seuls capables de dire ce qui leur semble faisable !). Le CNP est aussi constitué d'experts : mais plus qu'une expertise individuelle, c'est son collectif qui lui permet théoriquement d'exprimer des avis sur les projets de programmes. Or, à de très nombreuses reprises, certains GTD et le CNP ont été en opposition sur des choix fondamentaux ou sur la conception-même de certains enseignements : par exemple, sur la technologie au collège pour laquelle le CNP souhaitait tendre vers une technologie industrielle alors que le GTD défendait un équilibre entre technologie tertiaire et technologie industrielle ; sur les programmes de philosophie pour lesquels le GTD soutenu par l'inspection et les enseignants refusaient d'intégrer une histoire des idées comme le défendait le CNP. Parfois des réunions de conciliation ont permis de régler ces divergences ; d'autres fois, non. Progressivement, au cours des années 1990,

LA RÉFORME EN ÉDUCATION, VUE PAR DES ACTEURS

une jurisprudence s'est installée faisant qu'un programme ayant reçu un avis défavorable du CNP n'était pas présenté au Conseil supérieur de l'éducation. Au-delà des rancœurs induites par cette jurisprudence dont il ne faut pas minimiser l'influence quand il a fallu statuer sur l'avenir du CNP en 2005, la question est celle d'un conflit entre deux groupes d'experts dont les regards et les missions étaient a priori complémentaires, mais dont l'un pouvait avoir raison au final aux dépens de l'autre !

Cette situation est d'autant plus discutable si l'on sait comment le CNP construisait son avis. À travers ses 22 membres et quelques chargés de mission supplémentaires, le CNP regroupait des représentants de la plupart des disciplines et des niveaux d'enseignement : cette polyvalence collective devait être son principal atout. Or, quand un projet de programme était soumis au CNP, c'était « naturellement », le « spécialiste » qui en faisait l'analyse et présentait son point de vue en séance plénière pour le faire valider et le transformer ainsi en avis officiel du CNP. A de nombreuses reprises, plus qu'un avis commentant le projet, sa pertinence et son intérêt au sein de la globalité de la formation, il s'est agi d'une réécriture fondée sur les convictions personnelles du rédacteur. Ainsi en forçant un peu le trait, d'un côté un groupe d'experts spécialistes de la discipline qui rédigeait un texte en s'appuyant sur les professeurs à travers la consultation, de l'autre un spécialiste « seul » qui imposait son avis individuel et personnel. Ce fonctionnement était particulièrement courant dans les disciplines scientifiques pour lesquelles les non-spécialistes (plus nombreux au sein du CNP) se fiaient en général à l'analyse de l'homme de l'art. Peu à peu et sans le vouloir vraiment, le CNP s'est donc transformé en commission de censure !

BP : Quels sont les éléments qui ont pu entraver le fonctionnement ?

DR : Dans la phase de préparation des projets définitifs, les échanges entre le CNP et les GTD souvent organisés à l'initiative de la DLC / DGESCO ont permis d'éviter les situations de conflit et de désaccord évoqués précédemment. Sauf pour les programmes de philosophie, c'est le CNP qui a en général fait valoir son point de vue pour une large part : celui-ci s'imposait au GTD concerné, mais surtout à l'inspection (générale et territoriale) et aux professeurs. Or, à des degrés divers, ce sont bien eux qui avaient la responsabilité de la mise en œuvre : les groupes de l'IGEN évaluent régulièrement l'état de leur discipline aux différents niveaux d'enseignement et donc tout particulièrement de la mise en œuvre des programmes, sans avoir prise à l'époque sur leur évolution ; l'inspection territoriale a la charge d'organiser la formation continue en particulier en lien avec les nouveaux programmes ; enfin, il revient de façon évidente aux

professeurs, de concrétiser au quotidien avec leurs élèves, les choix faits dans les programmes. Ainsi, le CNP était dans une position d'imposer ses choix et ses décisions sans en assumer de quelque façon que ce soit l'accompagnement et les conséquences ! Si l'on ne peut faire porter la responsabilité de cette situation au CNP, il est clair en revanche qu'elle ne semblait gêner ses membres ni individuellement ni collectivement.

Les membres des GTD et tout particulièrement leurs présidents (universitaires) se sont souvent retrouvés dans cette position très particulière d'avoir à faire des choix sans pouvoir véritablement en mesurer les effets, et encore moins d'en assumer les conséquences. En particulier la personnalité des présidents a fortement influencé les choix opérés. On peut citer les revirements dans les programmes de physique de LEGT dans les années 1990 : un président a d'abord défendu et a fait passer l'idée pour la classe de 2^{nde} de partir des objets techniques de la vie courante pour donner le goût des sciences aux élèves et faire émerger progressivement différentes lois physiques. Puis, un autre président a pris au contraire le parti inverse de faire comprendre les grands concepts physiques et d'en voir après, les applications sur la vie quotidienne. Les programmes de français du collège de la fin des années 1990 ont été fortement marqués par une orientation didactique portée par le président de l'époque. Il en est de même pour les programmes de mathématiques de la série ES au début des années 2000. Les justifications de ces choix que la DLC / DGESCO a souvent sollicitées sont restées de l'ordre de la conviction personnelle et du discours d'initiés.

Cette réalité qui s'est traduite par des revirements spectaculaires dans certaines disciplines a eu comme conséquence de fragiliser l'image même des programmes dans l'esprit des professeurs, peut-être celle de certaines disciplines aux yeux de parents d'élèves : en effet, un enseignement qui change aussi souvent et aussi profondément de programmes et de méthodes d'enseignement est-il fiable ? Face à cette situation, il est difficile de reprocher à un universitaire par exemple, de faire passer dans les programmes dont il a la charge, l'objet décliné sous forme scolaire de ce qui est au cœur de son travail de chercheur : comment pourrait-il imaginer que ce n'est pas essentiel, alors qu'il y a consacré toute son énergie professionnelle ? Par exemple, en 2004, Jean-François Bach, secrétaire perpétuel de l'académie des sciences et épidémiologiste, a pris la responsabilité de la rédaction des programmes scientifiques du collège. Conséquence : l'épidémiologie a été introduite dans les programmes de SVT de 3^e !

BP : Comment voyez-vous des évolutions possibles, en matière de rédaction de programmes, compte tenu des difficultés rencontrées par le CNP ?

DR : Ce que l'on peut dire sur cette question en 2016 n'était pas envisageable en 2005 et ne le sera sans doute plus d'actualité en 2020, tant le terrain est mouvant et les contraintes externes fortes. En effet, la rédaction des programmes se trouve confrontée à deux réalités majeures :

- La masse des connaissances actuelles et son accroissement totalement inédit dans l'histoire de l'humanité. Les auteurs de programmes doivent choisir parmi une quantité incommensurable de connaissances disponibles, celles qu'ils estiment devoir être enseignées dans le cadre de la formation initiale. Or, il n'y a ni critère absolu pour faire ce choix, ni consensus, le résultat des consultations est suffisamment explicite, en la matière ! La solution pour sortir de cette impasse, déjà retenue dans les pays anglo-saxons, relèverait de l'approche par les compétences et d'une approche curriculaire des contenus d'enseignement.

- L'école et la famille ont été jusqu'à la fin du xx^e siècle, les deux principaux vecteurs de transmission des savoirs ; le développement des outils de communication et notamment d'internet est en train de remettre en cause fondamentalement cette réalité. Dans ce contexte, l'heure de classe peut-elle continuer à être consacrée en priorité à l'apport de connaissances ? En 2016, il est encore trop tôt pour conclure, mais la question se pose de façon de plus en plus cruciale dans l'esprit de certains élèves qui ont l'impression de « perdre leur temps » en cours. La place des connaissances dans les programmes et dans les cours est en train de devenir une question majeure dans l'évolution des enseignements.

Globalement, les programmes actuels ne donnent pas satisfaction : ils sont trop cloisonnés et trop encyclopédiques, ils sont faits pour des élèves idéaux (qui n'existent pas !), etc. Il n'est pas rare d'entendre dire qu'ils sont mauvais : peut-être, à ceci près qu'il faudrait savoir ce que pourrait être un bon programme ! Actuellement, il n'existe aucune évaluation de la qualité d'un programme si ce n'est à travers la réussite des élèves, notamment aux examens : or, celle-ci mesure la capacité des élèves à atteindre les objectifs fixés, mais en aucun cas permet de connaître la pertinence de ces objectifs.

Pour maîtriser les aléas évoqués précédemment et pour donner des éléments de réponse aux questions induites par les évolutions actuelles, une méthode progressive relevant d'un partage assumé des responsabilités peut être imaginée :

- Les contenus d'enseignement visent à préfigurer la société de demain. Dans une démocratie représentative, ce type de choix relève du Parlement : pour quoi n'en serait-il pas ainsi pour les contenus d'enseignement ? Le Parlement pourrait en fixer les objectifs généraux sous forme globale rédigée en termes de

compétences, comme il l'a fait par exemple en définissant le socle commun des connaissances et des compétences dans l'article 9 de la loi de 2005. Ce serait donc le choix d'une approche curriculaire des contenus qui pourrait être fait.

- Ces objectifs étant fixés, il appartient aux spécialistes des différentes disciplines de montrer comment celles-ci peuvent contribuer à l'atteinte des objectifs fixés. Les universitaires, qu'ils soient spécialistes disciplinaires ou didacticiens, sont sans doute les mieux placés pour participer à cette phase.

- Enfin, la répartition entre les disciplines ayant été faite, il faut choisir les contenus qui seront enseignés sachant que cela relève d'un certain arbitraire et que leur attractivité ne doit pas être négligée. Ce sont les acteurs les plus proches des élèves qui devraient faire ce travail : les professeurs en premier lieu, mais également les inspecteurs qui ont une vue plus distanciée et donc plus large.

Dans un tel schéma, le CNP aurait pu être le « grand organisateur », indiquant fortement ainsi que la rédaction des *curricula* relève de spécialistes et non pas de groupes épars regroupant des experts temporaires.

BP : Peut-on dresser un bilan du CNP ?

DR : Au cours de ses 15 ans d'existence, le CNP a permis que les programmes d'enseignement soient considérés comme un élément important du système. *A contrario*, entre 2005 et 2013, l'absence d'instance spécifiquement dédiée aux programmes, a fait oublier leur caractère central.

Les programmes écrits alors que le CNP existait, l'ont été incontestablement avec beaucoup de précaution, de prudence et de précision, et dans un souci de transparence, mais pas toujours de recherche de consensus – Jean-Claude Forquin, sociologue de l'éducation, indiquait que le curriculum est un « construit social » et qu'il est donc naturellement objet de conflit (1992). De fait, le CNP n'a pas été à l'origine de changements dans l'enseignement. Mis à part un rapport assez novateur qu'il a diffusé en 1994 « Idées directrices sur les programmes de collèges » où il propose notamment la hiérarchisation des contenus et une présentation indiquant ce que les élèves doivent apprendre et non pas ce que les professeurs doivent enseigner, rapport qui n'a pas été suivi d'effets, et sa tentative de rédaction d'un manuel unique pour le collège regroupant l'ensemble des enseignements scientifiques et littéraires (fin des années 1990) qui n'a jamais été diffusé même en interne, il s'est cantonné dans l'étude immédiate des programmes qui lui ont été soumis. Or même en étant un « comité de censure », sa marge d'intervention est restée très limitée. On peut trouver différentes explications à ce constat :

LA RÉFORME EN ÉDUCATION, VUE PAR DES ACTEURS

- la disjonction faite entre programmes et méthodes d'enseignement ; le CNP n'est pas intervenu sur les méthodes, sa composition à partir de 1994 pouvant l'expliquer pour partie. Un professeur en sciences de l'éducation et un didacticien des sciences ont en effet quitté le CNP au moment où Luc Ferry en a pris la présidence, leurs compétences n'ont pas été remplacées ;
- la disjonction entre programmes et évaluation / examens. L'organisation administrative de la DLC / DGESCO est telle que le CNP n'avait pas comme seul interlocuteur le bureau des programmes, les examens étant traités par d'autres bureaux. Cette situation n'est pas le fait du hasard : dans le décret de création du CNP, il n'a pas vocation à intervenir sur l'évaluation des acquis des élèves ;
- le manque de prise en compte des besoins de formation (initiale et continue) des enseignants représente un autre obstacle dans la dynamique de changement. L'absence de contacts et de travail réguliers avec les échelons intermédiaires (inspecteurs et chefs d'établissement) ont progressivement isolé le CNP qui s'est en fait satisfait de cette approche peu ambitieuse fondée sur l'illusion que « l'intendance suivrait ».
- Enfin, les hostilités suscitées dès sa mise en place, au sein de la DLC/DGESCO et de l'IGEN n'ont jamais totalement disparu. Ce climat de défiance ou de méfiance latent n'est pas propre à créer les synergies porteuses de changements.

Des maladroites réelles et des susceptibilités exacerbées sur des questions de territoire expliquent l'inefficacité du CNP pour changer les enseignements. Il ne faut toutefois pas oublier la difficulté intrinsèque, plus vive encore aujourd'hui qu'aux plus belles heures du CNP, qu'il y a à définir les contenus et les méthodes d'enseignement.

Bernard Toulemonde : conduire les réformes dans l'éducation

Bruno Poucet : On parle aujourd'hui sans cesse de réforme en éducation, comment voyez-vous la chose ?

Bernard Toulemonde : La « réforme » du système éducatif français est à l'ordre du jour, pratiquement depuis toujours : celui-ci donne d'ailleurs l'impression et il est même accusé, à la fois, d'immobilisme et de réformite. Mais qu'est-ce qu'une réforme ? Un président du conseil de la III^e République, André Tardieu, expliquait qu'il suffisait d'évoquer à la tribune la « réforme administrative » pour recueillir les applaudissements sur tous les bancs de la Chambre des députés car personne ne savait ce que c'était... En réalité, l'analyse du fonctionnement du système révèle ce que l'on peut qualifier « d'adaptations » d'une part, de « réformes » d'autre part :

– Les adaptations : il s’agit alors d’évolutions qui se produisent sous l’effet de facteurs internes et externes ; les acteurs de terrain, pour l’essentiel, sont conduits à modifier leur organisation et/ou leurs pratiques du fait de la demande sociale (ex : l’évolution des publics scolaires en lycée) ou de progrès techniques (ex : le numérique). De ce point de vue, le système éducatif français a subi des changements profonds : par exemple, avec la marche vers les 80 % d’une classe d’âge au niveau du bac et 100 % au niveau V, les lycées d’aujourd’hui sont méconnaissables par rapport à ceux du début des années 1980, pour ne pas parler de la situation antérieure... La part de ces adaptations, en quelque sorte naturelles, est certainement très importante : nécessité fait loi dans beaucoup d’établissements ! À noter par exemple, cette remarque révélatrice des inspections générales : « L’évolution des publics scolaires fait davantage changer les pratiques que les stratégies ministérielles ou académiques » (Rapport d’évaluation de l’académie de Limoges). De même la question de l’enseignement privé s’est apaisée ou celle de la fracture sociale entre établissements s’est au contraire creusée du fait des changements de comportement des familles dans le choix de l’établissement pour leurs enfants.

– Les réformes : par convention, acceptée de façon générale, il s’agit alors de processus de changements voulus et pilotés par les responsables politiques et administratifs. C’est de ceux-là dont il sera question ici. Nous analyserons d’abord le processus, fort complexe, de réforme, puis nous verrons que, dans certaines conditions, des réformes ne sont pas nécessairement vouées à l’échec dans l’éducation.

BP : Qu’est-ce qu’un processus de réforme ?

BT : Le processus de réforme ne correspond que très rarement à un schéma simple et rationnel : c’est ce que nous apprend la science administrative ; de surcroît, il est devenu dans l’éducation nationale de plus en plus aléatoire.

1. L’apport de l’analyse de la décision

Depuis longtemps, les spécialistes de science administrative ont démontré que, en dépit de la croyance en un « responsable », la réforme correspond très rarement au schéma rationnel, caractérisé par trois phases : préparation, décision, exécution. En pratique, on assiste à un processus :

– non linéaire : le processus est itératif avec des ajustements successifs, des allers-retours, des négociations, des retours en arrière, etc. Le cheminement des ZEP est exemplaire de ce point de vue : en 1981, la décision est arrachée grâce à la promesse de ne pas toucher à la situation des enseignants, la discrimination positive ne concerne que les établissements et les élèves, mais, en 1989, on

LA RÉFORME EN ÉDUCATION, VUE PAR DES ACTEURS

institue une indemnité ZEP pour les personnels, on revoit ensuite à plusieurs reprises le zonage, toujours à la hausse (21 % de collégiens en ZEP en 1999), puis on isole une partie des établissements de ZEP, bénéficiaires de dispositifs particuliers (RAR, ECLAIR, REP +...), on hésite entre une politique centrée sur les territoires ou au contraire sur les élèves, etc. Si l'on regarde la formation des enseignants, on assiste là aussi à une série d'avancées et de retours en arrière avec la mise en place des IUFM, les discussions sur la place et la nature des concours, la « mastérisation », la création des ESPE. On pourrait ainsi allonger la liste des exemples avec le « socle commun » (affirmé de façon ambiguë en 2005, défini, enterré, ressuscité sous une autre forme en 2013...) et bien d'autres réformes...

– avec une multiplicité d'acteurs : la décision est diluée, à tel point que l'on ne sait plus guère isoler le décideur (cf. l'affaire du sang contaminé) : le processus de décision est le fruit d'intervenants multiples, dont on sait qu'ils sont particulièrement nombreux et influents au sein de l'éducation (syndicats, associations disciplinaires, lobbys divers, personnalités, membres des cabinets, responsables administratifs, ministre lui-même, voire président de la république...). La « concertation » institutionnelle est incontournable, mais en outre les négociations, les rapports de force pèsent sur le processus. Finalement en sortent des compromis, des textes parfois volontairement flous ou obscurs (exemples : article 4 de la loi Haby sur le collège unique ; article 13 de la loi Peillon sur le socle commun de connaissances et de compétences auquel on ajoute la « culture ») ou des circulaires qui viennent atténuer tel ou tel aspect d'une réforme (exemple : circulaire de 1999 sur les travaux personnels encadrés).

– L'objectif initial est rarement atteint : entre l'idéal que souhaitaient promouvoir les initiateurs d'une réforme et le résultat, le fossé est plus ou moins profond. De 2012 à 2014, la réforme des rythmes scolaires dans l'école primaire est à cet égard un exemple quasi caricatural.

– La mise en œuvre est souvent incertaine : déjà en 1987, le rapport Lesourne situe bien le problème : le contenu de la réforme que le ministre veut mettre en œuvre importe moins que la stratégie de changement. Claude Thélot et Philippe Joutard ont de leur côté tranché : « Tout est dans l'exécution » ! Et en effet... Par exemple, les « enseignements modulaires » en 1990 ou « l'aide individualisée » en classe de seconde en 1999 : très vite, ces heures ont été détournées de leur fin dans la plupart des lycées – un phénomène de « digestion » des réformes assez fréquent. On pourrait aussi citer de nombreux exemples, même de dispositions législatives peu ou mal appliquées (collège unique, projet d'établissement) voire pas du tout (création expérimentale d'établissements publics d'enseignement primaire, loi de décentralisation de 2004, article 86).

Les tentatives de rationalisation du processus de réforme ont pu parfois permettre un meilleur aboutissement d'une réforme, mais sont restées vaines dans l'ensemble : diagnostic préalable confié à une personnalité ou à une commission, avec lequel le ministre prend habituellement très vite ses distances (exemple : Rapport Legrand sur les collèges 1982 ; commission Thélot 2004, commission Meirieu 1998, rapport Pochard sur les enseignants 2008) – à la notable exception, ancienne, de la commission Lapie sur l'enseignement privé qui a inspiré la loi Debré de 1959 ; expérimentation avant évaluation et généralisation (exemple : les collèges expérimentaux au début des années 1980), mais en pratique, le ministre, pressé, généralise avant toute évaluation sérieuse. Une partie de ces procédures ont pour objet de faciliter l'acceptation par le milieu et de produire des consensus, mais l'adhésion des enseignants, de façon générale, reste mesurée : « L'école change, mais elle le fait de mauvaise grâce », observe François Dubet.

BP : Peut-on encore concevoir une réforme qui viendrait d'en haut, pilotée par la « Centrale » ?

BT : Le pilotage central des réformes est de plus en plus aléatoire. Pour différentes raisons, le modèle napoléonien et jacobin, dont l'éducation nationale a été l'exemple le plus abouti, se délite : le parachutage des réformes selon le modèle « top-down » ne fonctionne plus, si tant est qu'il ait un jour réellement fonctionné. « On arrive encore au niveau national à poser quelques rustines, mais plus à changer en profondeur le logiciel de l'école », constate Alain Boissinot. D'abord pour des raisons générales qui trouvent leur source dans le fonctionnement même de la société : l'affaiblissement de l'Etat et son appauvrissement d'une part, la crise de l'autorité d'autre part. À ces raisons générales s'ajoutent des raisons particulières au système éducatif : on peut en discerner trois :

– Le risque politique d'une réforme : force est de constater que les crises politiques de ces 30 dernières années trouvent presque toutes leur source dans les questions d'éducation et se sont traduites par le départ des ministres ou leur paralysie : Savary 1984 (enseignement privé), Devaquet 1987 (enseignement supérieur), Bayrou 1993 (enseignement privé), Allègre 2000 (notamment lycées professionnels), Darcos 2009 (réforme des lycées) et Peillon (rythmes scolaires). Toute réforme présente le risque de mettre les élèves et les étudiants dans la rue (plus ou moins à l'incitation des enseignants). La tentation de l'immobilisme est donc forte, et surtout d'éviter à tout prix les sujets qui fâchent (le statut des enseignants, la structuration en disciplines, le bac...), et plus d'un ministre, pour durer, y a succombé... La tentative de Monory d'instituer des « maîtres directeurs » en 1987 ou

celle de Luc Chatel en 2011 de revoir les conditions d'évaluation des enseignants n'ont pas résisté à un changement politique ... En tout cas, la conséquence, c'est l'instabilité ministérielle qui sévit à l'éducation, le ministre successeur ayant pour tâche de panser les plaies ouvertes par les initiatives de son prédécesseur (dernier exemple en date : Hamon en 2014). À noter qu'à l'instabilité des ministres s'ajoute celle des directeurs du ministère et des recteurs d'académie (alors que sous la IV^e République, le passage rapide des ministres était contrebalancé par la très grande stabilité de la haute administration de l'éducation).

– Le découplage du temps politique et du temps éducatif : pressé par les médias, un ministre veut de l'affichage, des résultats immédiats... Par conséquent, la tendance est à privilégier les réformes de surface ou les réponses rapides à des questions secondaires plutôt que les réformes de fond qui exigent du temps et dont on ne pourra apprécier les résultats qu'à long terme. On voit ainsi se multiplier les réformes composées d'une multitude de petites mesures, des catalogues d'ajustements : le « nouveau contrat pour l'école » avec 158 mesures (Bayrou 1995), « le collège de l'an 2000 » avec 40 mesures (Ségolène Royal 1998), la loi d'orientation sur l'école avec 14 propositions (Fillon 2005). Autre méthode : le renvoi au local : faute de pouvoir modifier les choses, le ministère se décharge sur les échelons locaux en leur laissant le choix de la solution et en préconisant l'expérimentation, l'innovation (4^e techno en collège, 3^e professionnelle, 4^e d'aide et de soutien, accompagnement, réinsertion des décrocheurs...), à charge pour chaque établissement d'entreprendre ce qu'il veut ou ce qu'il peut. En revanche, une réforme des lycées ne peut manifester ses effets au mieux qu'au bout de trois ans, quatre pour les collèges, plus encore dans l'enseignement primaire- temps trop long pour un seul ministre... Il peut toutefois arriver qu'un ministre veuille tracer des perspectives à plus long terme – tel fut le cas de Jospin avec la loi d'orientation de 1989 et dans une moindre mesure de Fillon 2005 – ou que, sachant qu'il ne dispose que d'une durée déterminée, gère ce délai pour engager un vrai mouvement de fond : tel fut le cas de JP Chevènement de 1984 à 1986.

En tout cas, le temps où le ministre de l'éducation nationale (et le ministère) « décidait » et où ses décisions s'appliquaient *ipso facto* partout sur le territoire de la République est révolu. Le processus de réforme est désormais plus complexe, plus aléatoire, mais il n'est pas nécessairement destiné à l'échec si certaines conditions sont réunies.

BP : Peut-on dire qu'il n'est plus possible de réformer ?

BT : Et pourtant l'éducation nationale tourne, pourrait-on dire, et pas seulement sous l'effet des évolutions naturelles. Des réformes aboutissent, totalement ou

partiellement, pour peu qu'elles soient conduites dans certaines circonstances. Deux facteurs sont sur ce point déterminants.

1. Une volonté gouvernementale sans faille

La volonté du seul ministre de l'éducation est insuffisante pour surmonter les obstacles en cas de réforme d'ampleur ; il lui manque un facteur de réussite : la pression externe. Ainsi, deux facteurs sont susceptibles de faire progresser une réforme : une volonté gouvernementale, éventuellement soutenue par le Parlement, donc non circonscrite au monde éducatif ; une volonté continue, portée non seulement par un gouvernement déterminé mais par des gouvernements successifs. On a déjà cité le cas de la loi Debré de 1959 où la réforme a été menée par les plus hautes autorités de l'Etat et imposée le cas échéant aux réticences de l'éducation nationale, sans discontinuité pendant plusieurs années.

Mais plus récemment, le cas de la décentralisation est très intéressant : à partir de 1981, c'est une affaire gouvernementale, à l'égard de laquelle l'éducation nationale n'est guère enthousiaste (c'est une litote !), mais elle doit s'y plier comme toutes les autres administrations. Ainsi, une petite révolution s'inscrit dans le système : en dépit des résistances, une décentralisation par paliers successifs (1983-1985, 2004, 2013) confie aux collectivités locales la gestion matérielle des lycées et collèges (y compris avec les personnels qui assurent ces fonctions matérielles) et les associe de plus en plus à la marche du système éducatif (planification, enseignement professionnel, orientation, numérique). Insensiblement, on assiste à la mise en place d'un co-pilotage par l'État et les collectivités locales du système d'enseignement et des établissements scolaires : n'est-ce pas là une réforme profonde, qui bouleverse un système traditionnellement centralisé, étatique et autonome par rapport à tous les pouvoirs locaux ?

On peut aussi noter que les premières réformes de Claude Allègre, en particulier sur la gestion des enseignants du secondaire, n'ont été possibles que parce qu'elles étaient soutenues par le Premier ministre. *A contrario*, lâché par celui-ci à propos du statut des professeurs de lycée professionnel (question liée à la rénovation de la voie professionnelle envisagée par Claude Allègre), il devra non seulement renoncer mais partir.

2. Un concours total de l'encadrement intermédiaire

Comme le souligne Antoine Prost, l'administration joue un rôle déterminant dans la préparation et la mise en œuvre des réformes : sans elle, rien n'est possible. Les exemples abondent : que ce soit les réformes que l'on peut qualifier d'administratives (exemples : les emplois jeunes en 1997-1998 : 40 000 sont recrutés en quelques mois ; la déconcentration du mouvement des enseignants décidée par Claude Allègre : les rectorats la prennent en charge sans accroc ; les examens :

LA RÉFORME EN ÉDUCATION, VUE PAR DES ACTEURS

un miracle annuel, dans un système d'une rare complexité...) ou les réformes « pédagogiques » (exemples : la mise en place du « bac pro » à partir de 1985, qui a exigé un immense travail des services académiques et des IPET, en lien avec les enseignants et le monde professionnel ; les TPE et les PPCP en 1999 : en dépit des réticences d'une partie des enseignants, les établissements s'emparent de cette nouveauté et regretteront que les TPE de terminale soient supprimés quelques années plus tard ; plus récemment, la mise en place de « l'accompagnement »).

Mais ce qui caractérise la période récente, c'est la dépendance accrue à l'égard de la hiérarchie intermédiaire et, plus spécialement, de l'ossature locale de cette hiérarchie : les IEN du premier degré, les chefs d'établissement secondaire et les corps d'inspection régionale. L'engagement de ces trois groupes est indispensable à la réussite d'une réforme car ils sont à l'articulation de l'administration et de la pédagogie et, ensemble, disposent d'une légitimité à l'égard des enseignants. Nouveaux programmes, nouveaux dispositifs, nouvelles méthodes d'évaluation des élèves et des enseignants... sans un travail de proximité de ces corps, point de salut ! C'est pourquoi les recteurs d'académie et les DASEN s'efforcent d'associer étroitement à leurs travaux ces trois groupes : de leur conviction du bien-fondé d'une réforme dépendent en réalité leur traduction dans les classes et les établissements.

BP : Quel peut-être le rôle des acteurs dans un processus de réforme ?

BT : Il est arrivé parfois qu'un ministre fasse appel à la mobilisation des acteurs internes et/ou externes avec succès : ce fut le cas au début des années 1980 avec les grands débats lancés par Alain Savary dans les établissements ; également en 1984, où après le traumatisme de l'affaire de l'enseignement privé, les personnels de l'éducation éprouaient le besoin de réagir autour de thèmes mobilisateurs (80 % d'une classe d'âge au niveau du bac ; élitisme républicain ; éducation civique...). Ce peut être aussi autour de l'élaboration d'une loi – et la loi d'orientation de 1989 a été aussi une période de rassemblement et de volonté de réformer. Mais il semble bien que cette méthode ne soit plus aujourd'hui efficace.

D'une part, les acteurs sont lassés de ces concertations qui finalement ne débouchent pas sur grand-chose : périodiquement reviennent ces commissions/ concertations nationales (des « grandes messes ») qui suscitent un certain engouement suivi d'une grande déception. Dernier exemple : la « refondation » de 2012/2013 : l'espoir s'est vite dissipé...

D'autre part, l'appel à la mobilisation externe est mal vu en interne – et, par exemple, en s'appuyant sur l'opinion publique et les parents d'élèves, Claude

Allègre s'est délégitimé aux yeux des personnels de l'éducation. La mobilisation interne est, elle, suspectée par les organisations syndicales qui réclament un monopole de représentation de la profession et, à l'issue de la concertation tous azimuts, reprennent la main auprès des responsables : par exemple, en 2012/2013, les projets novateurs de la « refondation » ont ainsi été écartés lors des négociations avec les syndicats.

Le Ministre est donc sur une ligne de crête très difficile à tenir entre les organisations syndicales et l'appel à des soutiens internes et externes pourtant indispensables.

BP : Réforme possible ou impossible ?

BT : Toute réforme de l'éducation n'est pas possible, toute réforme n'est pas impossible ! En réalité, dans l'éducation nationale, le mot « réforme » est fortement dévalué par le nombre des réformes (exemple : les programmes du primaire, changés tous les 10 ans depuis 1985, alors qu'ils étaient restés stables pendant un siècle) et des réformettes : à tel point qu'il vaut mieux ne pas parler de réforme lorsque l'on entreprend de réformer. Et, en tout cas, il n'y a pas et il ne peut y avoir de réformateur heureux : le processus n'est jamais parfait !...

Mais en réalité ne faut-il pas distinguer de nos jours deux niveaux ? Le niveau central, celui du ministère, de plus en plus paralysé pour toutes sortes de raisons que nous avons analysées, et le niveau local : à ce niveau, on rencontre tout de même des réformateurs heureux, des recteurs et des DASEN, des chefs d'établissement et des équipes d'enseignants qui se sont glissés dans les interstices, qui ont exploité les marges officielles ou non d'autonomie, qui ont expérimenté, innové et dont les élèves s'en portent mieux et ce, souvent avec le concours ou à l'initiative des collectivités territoriales. Ainsi, la réforme de l'éducation ne passe-t-elle pas désormais par une autre voie, celle du niveau local ? Dans ces conditions, ce que le niveau central peut faire de mieux – sa mission réformatrice – c'est de poursuivre la décentralisation et la déconcentration, d'accroître les marges d'autonomie des établissements, c'est-à-dire en somme d'ouvrir des possibles, de faire sauter des verrous. Alors, comme on l'observe déjà, la « réforme » emprunte une voie nouvelle, celle « des réformes à géométrie variable », multifformes et localisées, répondant aux besoins des élèves tels qu'ils sont et adaptant le système éducatif au monde tel qu'il est, dans le contexte social et économique où il se situe.

Entretien réalisé par Bruno Poucet

bruno.poucet@u-picardie.fr