

RED.

**REVUE PLURIDISCIPLINAIRE D'ÉDUCATION
PAR ET POUR LES DOCTORANT·ES.**

LES RÉFORMES

PROCESSUS DE CHANGEMENT ET CONSÉQUENCES

Volume 1 numéro 1 2022

NUMÉRO THÉMATIQUE

La revue pluridisciplinaire d'éducation par et pour les doctorants (RED) est une revue en ligne et en accès libre. Elle publie des travaux académiques en français et en anglais menés par de jeunes chercheurs/euses (doctorant-es et post-doctorant-es).

Les numéros intègrent à la fois des éléments des sciences de l'éducation mais aussi d'autres disciplines.

Numéro de série internationale : ISSN 2813-4400

Open Access Publications
Bibliothèque de l'Université de Genève
Creative Commons Licence 4.0



Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Tous les articles de ce numéro sont mis à disposition sous licence *creative commons* par leurs auteurs respectifs

Revue pluridisciplinaire d'éducation par et pour les doctorants (RED)

Université de Genève
Bd du Pont d'Arve 40 | 1211 Genève 4 - Suisse

<https://oap.unige.ch/journals/red/>

REFORMES EMPECHEES : LE POIDS DES COUTS, L'ABSENCE DE BENEFICES

Un regard d'économiste par **Isabel Voirol-Rubido**, *Université de Genève*

N° ORCID : 0000-0002-2843-0526

DOI : 10.57154/journals/red.2022.e994

Quelles meilleures illustrations de rendez-vous manqués de l'action publique avec les objectifs visés, sensés générer les bénéfices attendus par la collectivité, que celles rassemblées dans ce numéro de la *Revue Pluridisciplinaire d'Education par et pour les Doctorant.es (RED)* ? Alors chaussons l'espace d'un instant la lorgnette économique pour nous intéresser à ces questions puisque générer ces bénéfices relève des missions allouées traditionnellement à l'Etat (Musgrave, 1989).

D'un point de vue économique, une réforme se justifie lorsqu'elle permet d'améliorer une situation qui dysfonctionne, à moindre coût, c'est-à-dire lorsque les objectifs qui lui sont assignés en vue d'améliorer la situation sont atteints (efficacité) avec le moins de ressources possibles (efficience) (Gerard, 2001). Les résultats attendus des réformes publiques sont les bien nommés bénéfices privés, publics et sociaux, étant précisé que leur nature peut être monétaire ou non. Les bénéfices privés sont ceux dont profitent les personnes ou entités concernées par la réforme (amélioration de la situation personnelle des publics visés). Les bénéfices publics sont ceux au profit des pouvoirs publics (augmentation des profits ou baisse des coûts publics). Les bénéfices sociaux regroupent les effets positifs induits par la réforme sur l'ensemble de la collectivité (bien-être social, prospérité économique, etc.) (Michaolewa, 2000).

Les contributions présentes dans ce numéro ont notamment pour point commun de révéler la déperdition d'énergie et de motivation individuelles mais aussi de ressources collectives investies lorsque les réformes engagées n'aboutissent pas ou peu aux changements souhaités. Les causes du fiasco sont diverses, les maux dont souffrent les réformes aussi, mais le résultat est identique : administré.es insatisfait.es et en souffrance (Cardoso, dans ce numéro), cible d'amélioration souhaitée manquée (Gfeller, Grossen, Cabra & Zittoun, dans ce numéro), processus de changement avorté (Sieber, dans ce numéro) ou résistance au changement (Fumeaux, dans ce numéro). Bref, les contributions précitées soulignent toutes un manque d'efficacité et d'efficience (Gerard, 2001) de l'action publique qui met à mal la pertinence de l'investissement public consenti : coûts de l'action publique élevés, bénéfices décevants ou inexistants.

Ces constats amènent au moins deux réflexions. L'une centrée sur l'importance de la compréhension et de la prise en compte du(des) contextes dans le(s)quel(s) sont implémentées les réformes. L'autre pointe le processus de mise en œuvre des réformes qui, s'il ne passe pas par la case « rupture », ne produira pas le changement nécessaire à améliorer la situation défailante, ce qui induit une remise en question de la pertinence de l'action publique dans le domaine concerné.

L'IMPORTANCE DES CONTEXTES

Plusieurs étapes sont nécessaires pour élaborer une réforme. La première est de définir les objectifs à atteindre en les justifiant, c'est-à-dire en travaillant notamment à persuader les acteurs et actrices

de sa validité (Meuret, 2020). Cela suppose une compréhension fine à la fois des problèmes à résoudre et de leur interprétation par les parties prenantes, c'est-à-dire la prise en compte du ou des contextes concernés par la réforme, mais aussi la recherche incontournable d'un consensus sur les objectifs à atteindre. De Ketele (2020, p. 219) plaide pour cela en faveur de la mise en place d'« un maillage permettant de développer une intelligence collaborative. »

Toute réforme, quelle qu'elle soit, s'inscrit dans un ou des contextes qui influencent les besoins, les positionnements, les décisions des acteurs/trices et le sens que chacun.e donne à l'orientation choisie. La contribution de Gfeller, Grossen, Cabra & Zittoun (*ibid*) sur la promotion d'appartements « en encadrement » s'inscrivant dans la politique de planification médico-sociale du canton de Neuchâtel, ou celle de Fumeaux (*ibid*) s'intéressant à la réforme de l'École de l'Accueil destinée aux élèves allophones dans le canton de Vaud en sont des exemples intéressants. Elles mettent en effet en exergue la nécessité de comprendre les besoins et le point de vue de chaque partie prenante au projet au risque, dans le cas contraire, de compromettre le potentiel de la réforme engagée par manque d'adhésion et de volonté de changement des acteurs/trices concerné-es.

Mais comprendre le point de vue de l'autre ne suffit pas pour rendre une réforme efficiente ni même efficace. Développer une volonté commune d'avancer est nécessaire pour produire le changement vers l'amélioration souhaitée. La recherche de consensus, qui passe inmanquablement par l'identification d'objectifs communs susceptibles de répondre aux besoins des parties prenantes, favorisera le changement comme le démontre notamment Weinstein (2020) dans le domaine des réformes éducatives.

Cette volonté commune d'avancer fait justement défaut dans la réforme de l'École de l'Accueil précédemment citée (Fumeaux, *ibid*) parce que les niveaux de discours instaurés, qu'ils soient rhétoriques, scientifiques ou structureaux, ne coïncident pas et rentrent dans un dialogue de sourds. Ce rapport de force des discours influencés par les contextes d'émergence qui leur sont propres, révélant des inégalités d'impact, aboutit à une réforme à contre-courant du discours sur l'école inclusive. Elle induit dès lors une résistance au changement, de la part notamment des enseignant-es qui n'en comprennent pas le sens. Cette étude révèle un processus de préparation de la réforme inabouti n'ayant peut-être pas suffisamment pris en compte les avis divergents ni œuvré à un consensus (Meuret, 2020). Elle pointe également des clivages internes au sein des enseignant-es qui ne perçoivent pas toutes et tous la réforme de la même manière pour des raisons qui peuvent elles-mêmes se révéler très différentes. Reste à identifier ce que cette segmentation de groupe produit comme effet sur la réforme à proprement parlé (Hénaut & Poulard, 2018).

Dans le cas de la mise en œuvre de mesures favorisant l'intégration professionnelle des réfugiés en Suisse (Cardoso, *ibid*), c'est le conflit de valeurs entre le cadre législatif soutenant la politique nationale de migration en Suisse et la vision des professionnel-les de l'intégration des réfugié-es sur le terrain, dans le canton de Vaud, qui menace la réforme. Les premiers souhaitent améliorer la position de l'individu dans son environnement tout en déployant des moyens de contrôle, de normalisation et de domination. Alors que les seconds défendent une vision plus complexe et dynamique de l'intégration ancrée dans la prise en compte des caractéristiques propres à chaque réfugié-e qui tente de s'intégrer. Deux visions opposées parce que soutenues par des valeurs qui s'affrontent : l'une issue de la machine législative portée par une vision utilitariste de l'intégration, c'est-à-dire intégrer les réfugié-es afin qu'ils ou elles contribuent au mieux à la prospérité économique et sociale du pays. L'autre, celle des professionnel-les de terrain, humaniste,

préoccupée de veiller à une intégration en adéquation avec les caractéristiques et besoins propres aux personnes à intégrer. Deux niveaux de discours, l'un macro, l'autre micro, qui peinent à se rencontrer. Le manque de convergence des discours résulte ici notamment d'un défaut de définition claire et consensuelle de ce qui est entendu par intégration. Ce flou terminologique a pour conséquence de brouiller les pistes d'action des professionnel·les de l'intégration qui tentent de faire au mieux avec les moyens à disposition en préservant leurs valeurs. Il en résulte une fragilisation des missions d'accompagnement des réfugié.es conduisant à une perte de sens de l'action des professionnel·es sur le terrain en raison de missions contradictoires. Ce processus induit une fois de plus nombre de souffrances individuelles, appelées coûts d'opportunité dans le jargon économique, qui *in fine* auront des conséquences économiques touchant l'ensemble de la collectivité.

Un phénomène quelque peu similaire se détecte d'ailleurs également dans la contribution de Sieber (*ibid*) qui s'intéresse aux effets du Plan d'études Romand (PER) sur la pratique pédagogique des enseignant.es dans le canton de Berne et qui pointe une contradiction. En effet, malgré une adhésion massive à la réforme de la part des différent.es actrices et acteurs, peu d'impacts de cette réforme sont constatés sur les pratiques enseignantes et les élèves. Toutes et tous les enseignant.es connaissent la portée du PER mais ne le mobilisent que lorsqu'elles ou ils considèrent qu'il leur est utile, c'est-à-dire lorsque cela a du sens pour leur pratique professionnelle.

LA RUPTURE, UN MAL NECESSAIRE

Donner du sens à une réforme est une étape indispensable pour que les acteurs/trices concerné·es adhèrent au projet et soient enclin·es à mettre en œuvre les propositions. Mais, comme le souligne très bien Sieber (*ibid*) dans sa contribution sur la réforme du PER dans le canton de Berne, que l'on observe également dans la réforme portant sur l'intégration professionnelle des réfugiés dans le canton de Vaud (Cardoso, *ibid*), la mise en œuvre d'une réforme n'aboutit pas nécessairement au changement s'il n'y a pas eu passage par la case « rupture », c'est-à-dire un réel changement de pratique.

Ce changement de pratique ne peut se faire que si les actrices et acteurs comprennent le sens de la réforme d'une part, et, d'autre part, obtiennent les moyens de la mettre en œuvre sur le terrain, écueil dénoncé dans la contribution de Cardoso (*ibid*). Ce constat renvoie nouvellement à des considérations économiques qui ne seront pas développées dans cette courte réflexion.

POUR CONCLURE BRIEVEMENT...

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques sont des processus complexes qui ne peuvent souffrir d'aucune négligence au risque d'induire des effets indésirés et non recherchés, lourds de conséquences qu'elles soient personnelles, économiques ou sociales. D'un point de vue économique il s'agira alors de coûts privés (élèves allophones en souffrance, familles démunies, enseignant.es déstabilisés, réfugié.es mal ou pas intégré.es, élèves pénalisés, etc.), publics (coûts monétaires induits par la mise en œuvre d'une réforme qui ne produit pas les résultats escomptés) ou sociaux (mauvaise intégration des élèves allophones, manque de perspectives éducatives, sous-mobilisation des potentiels, manque d'anticipation du vieillissement de la population, etc.) qui risquent de se répercuter sur la cohésion sociale et la croissance économique.

Pour éviter ce scénario catastrophe, il faut non seulement investir les moyens nécessaires à la phase de préparation et mise en œuvre de la réforme envisagée mais aussi se préoccuper d'évaluer les résultats de la réforme, c'est-à-dire enquêter sur les effets produits par la réforme et la raison de ces effets afin d'apporter les améliorations nécessaires au dispositif mis en place le cas échéant. C'est bien à cette phase d'évaluation cruciale du processus que contribuent les résultats de recherches présentes dans ce numéro. Ils participent ainsi au développement d'une intelligence collective au service du bien commun (De Ketele, 2020).

REFERENCES

- De Ketele, J.-M. (2020). Réformer l'éducation : travailler ensemble au bien commun en développant une intelligence collective. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 83, 205-233.
- Gerard, F.-M. (2001). L'évaluation de la qualité des systèmes de formation. *Mesure et évaluation en éducation*, 24(2-3), 53-77.
- Henaut, L., Poulard, F. (2018). Réformes publiques et autonomie des groupes professionnels : le jeu des segments. *Revue française de sociologie*, 52(2), 259-284.
- Meuret, D. (2020). Légitimation et légitimité des réformes. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 83, 113-121.
- Michaelowa, K. (2000). Returns to Education in Low Income Countries : Evidence for Africa. Association. *Annual meeting of the Committee on Developing Countries of the German Economics*: <http://www.ipz.uzh.ch/institut/mitarbeitende/staff/michaelowa/publikationen/Buechern/32-english.pdf>
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice* (5th ed). Mc Graw-Hill Book.
- Weinstein, J. (2020). Syndicats enseignants et réformes éducatives : une relation vouée à l'échec ? *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 83, 63-67.