

«Méthodologie de mise en œuvre efficace des réformes: pilotage et évaluation», par Bernard Dumont, consultant, France

Résumé

Les effets observés des réformes ne sont pas nécessairement à la hauteur des effets annoncés. Les réformateurs doivent avoir le souci de l'efficacité, voire de l'efficience, de la dépense publique.

Puisqu'une réforme est engagée pour améliorer le système éducatif existant, nous présenterons quelques éléments méthodologiques et des exemples d'outils pouvant faciliter le pilotage et l'évaluation d'une réforme dans le cadre d'une démarche qualité et d'amélioration continue, en vue d'en augmenter l'efficience. Seront notamment prises en compte les spécificités des réformes portant sur la formation des enseignants, en particulier celles liées à l'intégration des TIC dans les systèmes éducatifs européens.

Notice biographique

Bernard Dumont est un consultant indépendant, spécialisé dans l'utilisation des TIC pour la formation, la formation à distance et dans la qualité en formation. Il est expert-consultant auprès du Conseil de l'Europe et expert-évaluateur auprès de la Commission Européenne, Direction Générale Société de l'information. Agrégé de mathématiques et Docteur d'Etat ès-sciences, il a été successivement Professeur invité et Directeur de programme à la Télé-université du Québec, Directeur du Programme « Nouvelles Technologies et Enseignement » à l'I.N.R.P. (Institut National de Recherche Pédagogique, Paris), et Professeur des universités en Sciences de l'éducation à l'Université Paris 7.

Pourquoi piloter et évaluer les réformes ?

Plusieurs caractéristiques des réformes plaident pour la mise en place d'un pilotage et d'une évaluation ; citons en priorité :

- la plupart de ces réformes sont coûteuses en termes de dépenses publiques et d'implication de personnes ressources ;
- certaines se mettent en place avant même que la précédente aient été achevée et évaluée.

Dans ces conditions il n'est en général pas tiré profit des avancées et des difficultés des précédentes réformes pour consolider la nouvelle. Pour les mêmes raisons on ne peut mesurer les coûts directs et indirects, ni estimer les éventuels retours sur investissement.

Un état qui se veut soucieux du bon usage des fonds publics et de ces ressources humaines se devrait donc d'assurer le pilotage et l'évaluation de ses réformes.

1. Comment piloter les réformes ?

Nous proposons de distinguer dès à présent le pilotage de l'évaluation comme évoqué dans la figure 1 ci-dessous.

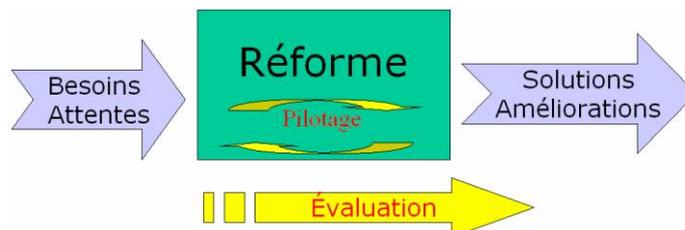


Fig. 1. Places respectives du pilotage et de l'évaluation

Le pilotage est une activité interne au processus de réforme tandis que l'évaluation, qui peut se prolonger au delà de la période d'installation de la réforme, sera plutôt confiée à un observateur externe¹.

Néanmoins ces deux activités ont en commun d'être beaucoup plus efficaces si elles sont budgétées au sein même de l'enveloppe prévue pour la mise en œuvre de la réforme et surtout si les outils nécessaires à leur fonctionnement sont conçus et disponibles le plus tôt possible.

Nous traiterons séparément ces deux activités, en nous concentrant sur le pilotage qui est en général moins mis en œuvre de manière explicite que l'évaluation.

2. Conduire le changement

Le premier cadre méthodologique proposé est celui de la conduite du changement dans les organisations².

Le changement repose sur une vision et sur un choix prospectif qui doivent pouvoir être justifiés. Tout changement, surtout organisationnel ou stratégique, rencontre des résistances ; les promoteurs du changement doivent être à l'écoute de ces résistances et en tenir compte dans la recherche de l'adhésion de tous les acteurs et dans leur motivation. L'objectif, même s'il peut paraître utopique, est d'associer à ce changement le plus grand nombre de parties prenantes. Dans le cadre des systèmes éducatifs celles-ci ne limitent pas aux seuls enseignants, élèves ou étudiants. Il faut élargir cette vision aussi bien à l'intérieur du système (chefs d'établissement, documentalistes, voire personnel technique et administratif, laboratoires de recherche), qu'à l'extérieur (parents, collectivités locales, secteur économique...). Il est donc nécessaire d'inclure dans la conduite du changement un plan de communication interne et externe, vers toutes les parties prenantes.

¹ Un laboratoire de recherche universitaire par exemple.

² Ouvrages en français sur ce thème : *Pratiques de la conduite du changement*, David Autissier, Jean-Michel Moutot, Ed. Dunod, 2003 ; *Conduite et mise en œuvre du changement : l'effet de levier*, Christophe Faurie, Ed. Maxima, 2003

Ouvrages en anglais : *Leading Change*, John P. Kotter, Harvard Business School Press, 1996 ; *Change Management*, Jeffrey M. Hiatt, Timothy J. Creasey, Prosci Research, 2003 ; *The heart of change: real-life stories of how people change their organizations*, John P. Kotter, Dan S. Cohen, Harvard Business School Press, 2002

Le changement nécessite un accompagnement du personnel incluant, le plus souvent, de la formation.

Enfin, la conduite du changement doit s'inscrire dans la durée et prendre en compte son impact dans le temps.

Les trois grandes étapes du changement sont présentées schématiquement dans la figure 2 ci-dessous. L'analyse permet de définir les processus sur lesquels le changement s'applique et de prendre en compte les résistances des différents types d'acteurs impliqués. La planification inclut, en plus de l'impact sur l'organisation elle-même, un plan de formation et un plan de communication, dont l'importance a été soulignée précédemment.

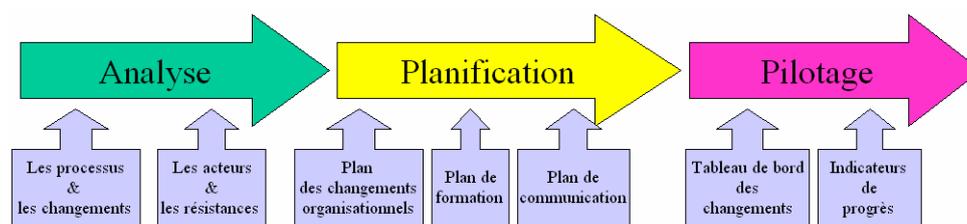


Fig. 2. Les 3 étapes de la conduite du changement³

3. S'inspirer de la démarche qualité

Le second cadre méthodologique est celui de la démarche qualité⁴. Le communiqué des ministres européens en charge de l'enseignement supérieur⁵, à Bergen en mai 2005, institutionnalise l'assurance de la qualité et en définit même les bases en adoptant un ensemble de « directives⁶ » élaborées à leur demande par l'ENQA⁷. La qualité fait ainsi son entrée dans le processus de Bologne et ce qui est aujourd'hui demandé à l'enseignement supérieur préfigure certainement de nouvelles exigences pour les systèmes éducatifs dans leur ensemble.

Concernant le pilotage et l'évaluation, nous pouvons trouver dans la démarche qualité certaines pratiques intéressantes, ainsi :

- L'approche processus (cf. Fig. 3) : on peut voir le changement comme un système d'activités organisé utilisant des ressources (personnels, équipements, méthodes, finances...) pour transformer des éléments entrants en éléments sortants (en général des produits mais ce peut-être aussi des services)⁸, en apportant une plus-value. Cette approche permet de se focaliser sur ce qui est attendu et non pas – séparément – sur les différents acteurs qui y participent.

³ D'après David Autissier cf. *supra*

⁴ L'un des cadres les plus utilisés est celui de la norme ISO 9001:2000 (<http://www.iso.org/>). A titre d'exemple, on peut citer le CNAM-Languedoc Roussillon (Conservatoire National des Arts et Métiers), à Montpellier (France) qui a été certifié pour cette norme en décembre 2004. <http://www.cnam.agropolis.fr/>

⁵ http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050520_Bergen_Communique.pdf

⁶ "Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area" <http://www.enqa.net/files/ENQA%20Bergen%20Report.pdf>

⁷ ENQA : European Network for Quality Assurance. <http://www.enqa.net/>

⁸ D'après la norme ISO 8402

- La gestion des risques et des dysfonctionnements et le déclenchement d'actions correctives. Ce qui va de pair avec la nécessité d'une forte réactivité de l'entité qui pilote et qui est associée au concept fondamental d'amélioration continue. Le pilotage peut alors être vu comme le moyen de percevoir des signaux d'alerte, de réagir par la mise en œuvre d'actions correctives
- Une vision de l'avenir de l'institution, portée par la direction et partagée par tous.
- Une volonté affichée de la direction de mener une démarche qualité.
- Une communication, tant interne qu'externe, sur la vision, sur la mise en œuvre de la démarche qualité, sur les succès et les difficultés.
- Une implication de tous les acteurs, y compris de tous les dirigeants.
- Un accompagnement de ces acteurs par des formations.
- Une valorisation individuelle des succès collectifs.

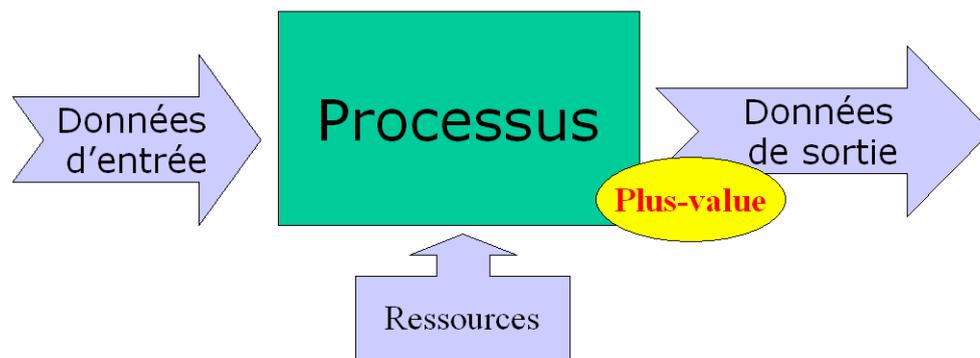


Fig. 3. Représentation schématique d'un processus

4. Critères et indicateurs

Toute démarche qualité s'accompagne de mesures au même titre qu'un pilotage de changement nécessite un tableau de bord pour suivre sa mise en œuvre. La qualité ne se mesure pas dans l'absolu mais sur certains critères qui doivent être affichés et pertinents par rapport à l'amélioration attendue.

A chaque critère est associé un ou plusieurs indicateurs mesurables. Par exemple, si l'intégration des TIC dans les disciplines est un critère de qualité pour une certaine réforme, celui-ci n'est pas, dans l'absolu une quantité mesurable ; mais on peut imaginer d'y associer des indicateurs qui eux le sont, comme par exemple le nombre de disciplines dans lesquelles plus de 30% des enseignants utilisent des TIC au moins une fois par semaine.

On peut fixer des seuils minimaux – en dessous desquels on considère que la qualité est insuffisante (et le changement pas encore réussi) et qu'il faut envisager des mesures correctives – et des seuils de réussite au delà desquels on dira que le changement est réussi.

Les indicateurs doivent être régulièrement suivis dans le temps avec des seuils d'alerte pour déclencher d'éventuelles actions correctives dans un délai acceptable en terme de gestion des risques.

5. Evaluation

En proposant de considérer l'évaluation comme un processus d'accompagnement confié à une entité extérieure à l'organisation qui mène la réforme ou le changement, on facilite l'objectivité du regard. L'évaluation a pour but d'analyser l'efficacité de la réforme ou du changement, c'est-à-dire d'estimer le niveau d'atteinte des objectifs attendus.

On peut introduire une notion encore plus exigeante, l'efficacité, qui prend aussi en compte l'atteinte des objectifs mais par rapport à l'investissement nécessaire à cette réalisation. Pour illustrer cette différence, prenons l'exemple d'une mesure prise par un chef d'établissement visant à faire passer de 30% à 10%, en deux ans, le taux d'abandon des enfants venant d'un quartier défavorisé voisin. Si, après 2 ans, ce taux est tombé à 9,5%, la mesure pourra être jugée efficace, mais si elle a nécessité de tripler les effectifs d'enseignants dans cet établissement, cette mesure ne sera pas efficace car trop coûteuse pour être pérennisée ou étendue à toute une région. Pour simplifier, on peut dire que l'efficacité rend compte du rapport « qualité / prix ».

L'évaluation peut contribuer, au même titre que le pilotage interne, à l'amélioration continue du changement mis en place. Il suffit d'assurer la communication entre les deux processus et d'inclure, dans le tableau de bord du pilotage, les retours d'alerte éventuels venant de l'évaluation.

Il est vivement recommandé d'associer au processus d'évaluation un « devoir de mémoire », c'est-à-dire, pour les responsables politiques, de s'appuyer sur les résultats des évaluations passées pour lancer de nouveaux changements et réformes.

6. Les réformes des systèmes éducatifs

Les réformes des systèmes éducatifs présentent des spécificités qui influent sur leur pilotage et leur évaluation. Nous pouvons citer en particulier :

- Tout citoyen, ayant déjà passé de plus ou moins nombreuses années dans des établissements scolaires, se sent concerné par toute réforme du système éducatif et a des idées sur la question ; ce qui complique encore le point suivant.
- Les parties prenantes forment un ensemble très complexe : en plus des parents (présents, anciens ou futurs), il faut considérer les enseignants (nombreux, avec des statuts divers, plutôt conservateurs, ayant le plus souvent passé toute leur existence dans le système lui-même sans expérience dans le secteur privé), les syndicats (avec des risques de défense corporatiste), les personnels administratifs et d'inspection (avec les aspects voire les pesanteurs hiérarchiques, la gestion des personnels, le recrutement, la promotion), les collectivités locales (pouvant avoir des responsabilités au niveau de l'éducation et des exigences en termes d'emploi, de flux migratoire, comme la lutte contre la désertification des zones rurales ou montagneuses, d'équipement), les entreprises (gestion des ressources humaines au niveau de l'emploi et de la formation continue). On peut y ajouter, dans l'esprit du Processus de Bologne, le contexte international (établissements jumelés, partenaires de projets européens...).
- Comme l'impact de ces réformes est, par nature, sur le moyen ou le long terme, le citoyen a du mal à se le représenter et à en estimer les avantages. Le sentiment est plutôt celui d'une opacité des fondements des choix des décideurs politiques. Ceci est d'autant plus regrettable que le citoyen – dans le tourbillon des réformes qui se suivent avec comme seul point de repère le nom du ministre qui les a initiées – ne les voit pas toutes mises en application.
- La population cible n'apparaît pas toujours être celle des élèves ou des étudiants, mais plutôt celle des enseignants et des personnels des établissements d'enseignement.
- La notion de qualité reste floue même si l'objectif fondamental de toute réforme des systèmes éducatif est celui d'une augmentation de la qualité de l'enseignement.

7. Réformes, enseignants et TIC

Au sein des réformes évoquées ci-dessus, celles qui portent sur l'intégration des TIC⁹ méritent de s'y attarder car elles présentent quelques particularités devant être prises en compte pour limiter les risques d'échec.

Les enseignants sont tout d'abord sensibles à des « dangers » potentiels des TIC :

- depuis les années 70 l'idée circule que des outils technologiques – les « machines » - pourraient remplacer les enseignants ;
- des contenus incontrôlés sont accessibles par les élèves, notamment sur les blogs¹⁰ ou les wiki¹¹ ;
- Internet représente un danger pour les enfants (pédophilie, pornographie...).

⁹ Technologies de l'Information et de la Communication

¹⁰ Abréviation de weblog (de « log » : journal de bord dans l'aviation et la marine). Journal personnel publié via Internet grâce à des outils d'édition simplifiés.

¹¹ De l'hawaïen « wikiwiki » signifiant « vite ». Site web dont la principale caractéristique est de permettre à ses utilisateurs d'éditer de façon simple et rapide n'importe laquelle de ses pages, dans une optique de collaboration et de co-rédaction. Ward Cunningham, créateur du système Wiki en 1995, a choisi ce terme pour désigner le premier site utilisant ce principe, le *WikiWikiWeb*. (pour plus de détails : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Wiki>).

Le changement est souvent annoncé comme « innovation », mais les enseignants se demandent s'il s'agit d'un changement fondamental ou simplement d'un effet de mode passager.

Les réformes ne sont pas nécessairement accompagnées d'un effort de motivation auprès des enseignants bien qu'elles nécessitent en général des efforts d'adaptation et des changements dans leur pratique quotidienne. Des actions de formation doivent être organisées pour aider les enseignants à comprendre les objectifs et l'impact attendu, voire à acquérir de nouvelles compétences.

Enfin, pour obtenir l'adhésion du plus grand nombre, un plan de valorisation doit être mis en place. En effet tout changement intégrant les TIC entraîne un investissement en temps pour chaque enseignant, pour se familiariser avec de nouveaux outils technologiques, pour modifier sa pédagogie, pour faire face aux aléas de la technique (pannes, disponibilité du matériel...). Le système doit valoriser les enseignants¹² qui réussissent dans ces changements en particulier dans leur évaluation et leur promotion.

8. Conclusion

En s'appuyant sur des méthodes ayant fait leurs preuves dans l'évolution des organisations tant publiques que privées, les responsables des réformes des systèmes éducatifs trouveront des outils qu'ils pourront aisément adapter à leur contexte et à leurs objectifs.

En s'assurant de l'adhésion des enseignants, en impliquant tous les acteurs – internes et externes – et en valorisant au niveau individuel les avancées collectives, les responsables politiques donneront à leurs réformes plus de chances d'être motivantes, efficaces et efficientes pour le bénéfice des jeunes citoyens et de la société toute entière.

9. Références

Deux documents émanant du Conseil de l'Europe peuvent être mentionnés ici :

- sur le thème de l'évolution des systèmes éducatifs dans la société de la communication, voir l'ouvrage qui vient de paraître : « Apprendre et enseigner dans la société de l'information » (disponible en anglais et en français);
- sur l'intégration des TIC dans les systèmes éducatifs voir la « Résolution en vue de favoriser l'intégration des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les systèmes éducatifs en Europe », Conférence permanente des Ministres européens de l'Éducation, « Education interculturelle: gestion de la diversité, renforcement de la démocratie », 21^e session, Athènes, Grèce, 10–12 novembre 2003

¹² Il faut aussi valoriser les élèves qui manifestent des compétences dans les utilisations des TIC, cf. Résolution indiquée au paragraphe suivant.

