

Vers une européanisation des politiques d'évaluation des établissements scolaires ?

Eléments de discussion théoriques et empiriques

Xavier PONS

Université Paris-Est, Laboratoire de recherche sur la gouvernance (territoires et communication) (Largotec)

ponsx@wanadoo.fr

Résumé

Cet article mobilise, dans une perspective de synthèse et de discussion, les matériaux et conclusions d'une enquête qualitative exploratoire de deux ans ayant permis de comparer les politiques d'évaluation externe des établissements scolaires dans quatre pays (Angleterre, Ecosse, France et Suisse), afin de les confronter aux principales théories sur l'européanisation de l'éducation développées dans la littérature scientifique internationale. Adoptant une approche de sociologie de l'action publique en éducation, il montre que s'il y a bien une européanisation cognitive « par le haut » de ces politiques d'évaluation, il convient de ne pas surestimer sa capacité à les infléchir, voire à les harmoniser pour une série de raisons empiriques et théoriques que l'article tente de saisir à partir d'une enquête spécifique. Plutôt qu'à une européanisation, l'article conclut ainsi à l'existence d'« européanisations vernaculaires » distinctes.

Mots-clés

Etablissements scolaires, évaluation externe, politique d'évaluation, européanisation

Pour citer cet article : Pons, X. (2015). Vers une européanisation de l'évaluation des établissements scolaires ? Eléments de discussion théoriques et empiriques. *Evaluer. Journal international de Recherche en Education et Formation*, 1(1), pp. 13-25.

1. Introduction

A bien des égards, les pratiques d'évaluation constituent un objet d'investigation fertile pour les chercheurs en éducation, un « analyseur » permettant, par exemple, d'interroger aussi bien les fondements d'une pédagogie que les logiques du jugement professoral ou les dynamiques de construction des inégalités sociales de réussite au sein de l'institution scolaire. L'approche que nous avons retenue dans une enquête menée avec Hélène Buisson-Fenet, chargée de

recherche au CNRS¹, a consisté à faire des politiques d'évaluation externe des établissements scolaires un prisme d'analyse privilégié des recompositions actuelles des Etats éducateurs en Europe (Buisson-Fenet & Pons, 2014). L'évaluation des établissements fait référence ici à un processus collectif de construction d'un retour d'informations sur le fonctionnement des établissements scolaires² permettant d'apprécier, en

¹ Centre national de la recherche scientifique (France).

² Il s'agit précisément des établissements généraux, publics ou privés sous contrat,

référence à des valeurs politiques multiples (pas forcément et uniquement l'efficacité) aussi bien leur organisation interne que leurs résultats. Par « politique d'évaluation », nous ne désignons pas simplement les actions et décisions d'un État, d'un ministre ou d'une quelconque autorité publique, mais aussi l'ensemble des acteurs, publics ou privés, qui participent, directement ou non, à la conception, la mise en œuvre et la régulation effectives de l'évaluation et ce, selon une vision répandue de l'action publique en sociologie (Lascoumes & Le Galès, 2012).

Pourquoi choisir d'étudier les recompositions de l'Etat par le biais des politiques d'évaluation ? Tout simplement parce que de nombreux travaux ont pu justifier la pertinence de cette entrée en montrant que l'évaluation des unités de mise en œuvre constituait une des mesures canoniques du *New Public Management* (Hood, 1991, 1996) ; que l'évaluation externe des établissements était une mesure typique des changements de régulation en cours dans les systèmes scolaires européens (Maroy, 2006) ; qu'on avait affaire- là à une forme contemporaine et renouvelée du contrôle de l'enseignement dans ce contexte de transformation des modes de régulation et de gouvernance (*Revue internationale d'éducation*, n°48, septembre 2008) et même que, sur sa base, se dessinait potentiellement une nouvelle forme d'Etat, particulièrement étudiée par la recherche en éducation : l'« État évaluateur » (e.g. Neave, 1988, Broadfoot, 2000, Maroy, 2006).

Dans cet article³, nous examinerons en particulier une des questions que soulève

d'enseignement primaire et secondaire inférieur (CITE 1 et 2).

³ Cet article reprend une partie des éléments développés lors de la conférence d'ouverture du 26^{ème} colloque de l'ADMEE-Europe qui a eu lieu les 15, 16 et 17 janvier 2014 à Marrakech. Cette conférence se fonde elle-même sur une recherche,

l'étude des recompositions en cours des Etats éducateurs : assistons-nous à une européanisation de la gouvernance éducative, et plus précisément ici des politiques d'évaluation externe des établissements scolaires et, si c'est le cas, selon quelle(s) logique(s) ? Un nombre croissant et relativement cumulatif de travaux insiste désormais sur les dimensions cognitive et instrumentale de l'européanisation actuellement en vigueur dans le champ de l'éducation (e. g. Normand, 2011, Ozga et al., 2011) : si européanisation il y a, c'est principalement nous disent ces travaux sous l'effet de la production intense, aux niveaux européen et national, dans le cadre de réseaux d'experts spécifiques (Normand, 2010), de données comparatives et d'instruments de mesure aux logiques similaires. Cette production se traduit notamment par une dématérialisation de l'action politique en éducation (Ozga et al., 2011) et par une redéfinition de l'objet même des politiques éducatives se focalisant plus volontiers sur l'apprentissage tout au long de la vie (Nóvoa & Lawn, 2002). Aussi pertinents et étayés soient-ils pour rendre compte de leur objet propre, ces travaux, en particulier s'ils sont lus rapidement ou simplifiés, peuvent donner une vision uniforme du processus d'européanisation, celle d'une activité cognitive, instrumentale et normative, homogénéisante, qui redéfinit les contours et les enjeux de la politique éducative et qui, une fois massivement diffusée dans des espaces supra ou transnationaux, tend à s'imposer « d'en haut » aux autorités traditionnellement souveraines en éducation comme les Etats qui verraient leur rôle dans la gouvernance publique considérablement redéfini, ou même affaibli. Cette vision homogénéisante est parfois entretenue,

présentée plus loin, dont l'ensemble des résultats est disponible dans un ouvrage récent (Buisson-Fenet & Pons, 2014).

comme en France, par des travaux militants désireux de bien identifier l'ennemi à combattre, en l'occurrence l'idéologie néolibérale (Laval & Weber, 2002, Bruno, Clément & Laval, 2010). Quelle est alors la pertinence empirique de cette vision en ce qui concerne les politiques d'évaluation externe des établissements scolaires et quels sont les effets de cette européanisation cognitive et instrumentale sur les politiques domestiques d'évaluation ?

Pour répondre à ces questions, nous présenterons tout d'abord la recherche comparative que nous mobilisons dans cet article, dans une double perspective de synthèse et de discussion. Puis nous distinguerons les quatre visions principales du processus d'européanisation en éducation mises en avant dans la littérature scientifique internationale avant de discuter de leur pertinence empirique dans trois pays couverts par notre enquête : l'Angleterre, la France et la Suisse⁴.

2. La recherche Evalexe⁵

Cet article repose sur les matériaux rassemblés dans le cadre d'une recherche exploratoire de deux ans effectuée avec Hélène Buisson-Fenet (Triangle, CNRS-ENS Lyon) et financée par le Centre Henri Aigueperse, avec le soutien de l'IRE⁶. Cette recherche visait à comparer, selon une stratégie comparative centrée sur les cas, les pratiques d'évaluation externe des établissements scolaires développées dans quatre pays européens (Angleterre, Ecosse, France et Suisse). Adoptant une perspective de sociologie de l'action publique en éducation (Lascoumes & Le Galès, 2007) et des politiques éducatives

(van Zanten, 2011), il s'agissait de partir de ces pratiques pour comprendre les configurations d'action publique qui se nouent autour d'elles pour interroger en dernier ressort les figures de l'Etat éducateur en Europe.

Cette recherche a été l'occasion de conduire 101 entretiens approfondis dans les quatre pays étudiés, à différents niveaux (voir tableau 1), de recueillir des documents institutionnels⁷, d'analyser la littérature scientifique et professionnelle dans chaque pays⁸, de conduire huit observations quand nous y fûmes autorisés (principalement de réunions d'équipes d'évaluateurs, au plan national et européen) et d'exploiter les archives personnelles d'un inspecteur général représentant la France à la SICI⁹.

⁷ Dans 38 cas sur 101, nos interlocuteurs nous ont transmis des documents essentiels en lien avec le contenu de leur entretien et de leur activité (textes officiels, guides d'inspection, rapport d'activités).

⁸ Outre l'interrogation de sites Internet ciblés, les recherches bibliographiques sur la littérature scientifique et professionnelle ont été conduites dans des centres de documentation réputés dans leur pays pour la richesse de leur fonds documentaire. Il s'est agi de la *Bodleian Library* et la bibliothèque du département des études sur l'éducation de l'Université d'Oxford ; du Centre *For Educational Sociology* de l'Université d'Edinburgh et de l'IRD (Institut de recherche et de documentation pédagogique) de Neuchâtel et du SRED (Service de la recherche en éducation du Département d'instruction publique de l'État de Genève) pour la Suisse. La recherche documentaire pour la France a pris appui sur un travail de thèse antérieur (Pons, 2008, p. 907-924) actualisé pour la préparation de deux ouvrages ultérieurs (Pons, 2010, 2011). Pour donner un ordre de grandeur, cette recherche documentaire a donné lieu à la consultation en Angleterre de près de 80 ouvrages, rapports officiels et autres documents intermédiaires (littérature grise) et à l'exploitation d'un corpus de 150 documents en Suisse.

⁹ *Standing International Conference of Inspectorates*.

⁴ Il s'agit des trois pays dans lesquels nous avons effectué tout ou partie de l'enquête de terrain.

⁵ Acronyme pour « EVALuation EXterne des Etablissements scolaires ».

⁶ Institut de Recherches Economiques et Sociales.

Tableau 1 : Nombre d'entretiens par niveau institutionnel et par pays

	Angleterre	Écosse	France	Suisse	Total
Niveau national	7	10	12	3	32
Niveau intermédiaire	5	-	20	14	39
Niveau local	8	-	14	8	30
Total	20	10	46	25	101

Ces matériaux, notamment les 101 entretiens (retranscrits intégralement ou sous la forme de tableaux chronothématiques), ont été encodés et intégrés dans cinq fichiers thématiques génériques : « système éducatif et institutions », « démarches et outils », « conceptions de l'évaluation », « métier » et « sources de connaissance ».

Outre les aspects pratiques essentiels mais non suffisants (maîtrise de la langue, calendrier réaliste etc.), ces pays ont été choisis sur la base de trois critères : la variété des formes étatiques qu'ils permettent de couvrir¹⁰, la variété des systèmes scolaires regroupés en leur sein¹¹ et le degré variable d'institutionnalisation de la pratique de l'évaluation externe des établissements scolaires dont ils font preuve (voir plus loin). Au sein de chacun d'eux, nous nous sommes concentrés sur des territoires intermédiaires (LEA¹², cantons, académies), au sein desquels nous avons pu analyser les imbrications des initiatives nationales, régionales et locales. Nous avons ainsi enquêté dans les académies de Créteil et d'Aix-

Marseille, dans les cantons de Genève et du Valais et au sein des autorités locales de Southwark, de Greenwich et d'Édimbourg. L'enquête, ayant démarré en France dans deux académies contrastées dans lesquelles nous avons pu ménager un accès au terrain, le choix des territoires dans ce pays a fortement conditionné celui des autres zones étudiées, que nous avons sélectionnées pour leur proximité avec les académies françaises au regard d'un nombre réduit de critères que sont : le degré d'institutionnalisation de l'évaluation (quel que soit son objet), les résultats obtenus par les élèves du territoire en comparaison des moyennes nationales, les particularités géographiques du territoire (zones urbaines ou rurales, degré de proximité avec le pouvoir national/central) et la diversité des cas que ces zones pouvaient elles-mêmes illustrer dans leur propre système scolaire.

Nous avons conscience des limites de ce dispositif d'enquête¹³ pour analyser l'objet de cet article. La recherche n'a pas été conçue explicitement et premièrement pour interroger les processus d'européanisation à l'œuvre au niveau communautaire et supranational par exemple. L'analyse à ce niveau repose ainsi sur la littérature institutionnelle et scientifique disponible. Elle permet en revanche de questionner autrement cette européanisation, « par le bas », en étudiant les pratiques et politiques

¹⁰ Une République traditionnellement centralisée (France), une monarchie constitutionnelle composée de quatre nations (Royaume-Uni) et un État fédéral regroupant 26 cantons souverains en matière d'éducation (Confédération suisse).

¹¹ Un système français fortement centralisé qui se décentralise depuis les années 1980, des systèmes anglais et écossais initialement décentralisés dans lesquels se développe une régulation centrale de plus en plus importante et des systèmes scolaires cantonaux suisses multiples affectés par un processus d'harmonisation de la scolarité obligatoire au niveau national.

¹² *Local educational authorities*.

¹³ Pour plus de précision sur ce dernier, voir Buisson-Fenet & Pons (2014, p. 33-42).

effectivement mises en œuvre dans des contextes domestiques spécifiques.

3. Quatre approches principales de l'eupéanisation

Pour déterminer si l'on assiste à une eupéanisation des politiques d'évaluation externe des établissements scolaires, encore faut-il s'accorder sur ce qu'on entend par eupéanisation. La littérature scientifique internationale sur les transformations de la gouvernance des systèmes scolaires met en avant quatre approches principales de l'eupéanisation qui reposent toutes sur des visions différentes de ce processus¹⁴.

La première se donne à voir dans les publications officielles des instances européennes et est reprise par certains chercheurs. Elle retrace l'*histoire formelle de la coopération dans ce secteur* (définition 1). Ces publications officielles mettent clairement en évidence, non sans verser parfois dans une histoire linéaire et cumulative discutable, l'affirmation progressive d'une dimension européenne supérieure à la stricte coordination des initiatives stato-nationales. Ce grand récit s'organise en plusieurs séquences toutes alimentées par une série d'événements et de textes officiels. Nous en proposons ici une version synthétique. C'est ainsi qu'après avoir rappelé l'absence entre 1944 et 1968 de réelle Europe de l'éducation avant l'engagement de la Communauté européenne sur le sujet (Pépin, 2006), quatre grandes étapes sont en général mises en avant : la construction des conditions d'une confiance réciproque et d'une coopération entre des États par ailleurs soumis de façon croissante à l'influence des organisations internationales (1971-1992) ; l'identification des enjeux (proprement européens) et des voies à

suivre par une Commission européenne de plus en plus active (1993-1996) ; l'articulation des politiques communautaires en matière d'éducation avec d'autres politiques comme celles de l'emploi (1997-1999) et enfin l'avènement avec la Stratégie de Lisbonne d'un véritable espace européen de l'éducation rythmé par la méthode ouverte de coordination (Hingel, 2001). Quoique fortement emprunte de légalisme formel, cette histoire est parfois reprise dans des travaux de recherche, telle quelle pour introduire une réflexion générale sur le degré d'intégration des politiques éducatives en Europe (Hutmacher, 2007), ou, de manière plus complète et plus nuancée, pour étudier le destin d'une directive, les difficultés à atteindre les objectifs fixés (*European Journal of Education*, 2005) ou encore le passage d'une « Europe de la culture » à une « Europe des nombres » en éducation avec l'avènement de la Stratégie de Lisbonne (Grek & Rinne in Ozga *et al.*, 2011).

La deuxième approche conçoit l'eupéanisation en éducation comme le *développement en Europe de tendances convergentes des politiques scolaires nationales* (définition 2). Un premier groupe de travaux discute l'existence même, sur le plan empirique, d'orientations convergentes des politiques éducatives nationales, sans pour autant toujours envisager précisément ce vers quoi ces dernières convergeraient (e.g. Green, Wolf & Leney, 1999). D'autres recherches comparatives au contraire constatent l'existence d'un nombre limité de politiques éducatives communes dans plusieurs pays européens et s'interrogent sur leur convergence plus ou moins forte vers de nouveaux modèles de gouvernance des systèmes éducatifs (e.g. Maroy, 2006). Enfin, plusieurs travaux s'attachent à dénoncer l'existence d'une orientation commune et ses implications politiques, en insistant

¹⁴ Nous les prendrons toutes en compte dans la phase de discussion suivante de la manière la plus explicite possible en rappelant leur numéro.

notamment sur le rôle joué par la Commission européenne et certaines organisations internationales dans la redéfinition des politiques éducatives légitimes. De nombreux travaux insistent notamment sur la diffusion efficace d'un libéralisme éducatif en Europe, à travers la méthode ouverte de coordination (e.g. Cusso, 2005).

La troisième approche envisage l'européanisation comme *le produit des effets « européanisants » de l'activisme de certaines organisations internationales et du contexte plus général de mondialisation* (définition 3). L'idée fondamentale est que les organisations internationales (en particulier l'OCDE), en agissant dans un contexte de mondialisation accrue, en produisant toujours plus de données sur le fonctionnement et les résultats des systèmes éducatifs, en développant des organismes passerelles diffusant les innovations et les « bonnes pratiques » (comme le CERI¹⁵ au sein de l'OCDE) et des programmes internationaux mettant en réseaux divers experts du monde entier, en présentant aussi, dans un second temps, certains « cas » nationaux comme de bons exemples de pays dans lesquels les autorités ont su mettre en œuvre les réformes souhaitées, ont contribué à faire entrer les États de l'Union européenne dans le « tournant comparatif » (Martens, 2007, p. 42) et ont amené l'Union européenne à s'entendre avec eux sur une problématisation commune de l'action publique reposant grandement sur la recherche et le contrôle de la qualité des systèmes scolaires (Ozga *et al.*, 2011, Grek & Lawn, 2012).

La dernière approche, liée aux précédentes, envisage l'européanisation comme un processus d'*institutionnalisation d'un espace politique européen de l'éducation à part entière ayant des effets sur les politiques*

éducatives nationales (définition 4). Sans pour autant toujours s'accorder sur le degré de cohérence interne de ce nouvel espace (Dale & Robertson, 2009), de nombreuses recherches convergent pour montrer que s'affirme progressivement, en particulier depuis la Stratégie de Lisbonne, une politique européenne de la qualité de l'éducation, destinée à soutenir une économie compétitive de la connaissance, sous le triple effet 1) d'une gouvernance douce de l'éducation en Europe contournant le principe de subsidiarité et présentée parfois comme un nouveau paradigme de l'action publique (Lawn, 2006) ; 2) de réseaux mondiaux d'experts et de chercheurs partageant des intérêts théoriques communs (capital humain, *school effectiveness*, *evidence based policy*), usant d'outils méthodologiques similaires (enquêtes internationales, nomenclatures statistiques) et de plus en plus influents auprès des décideurs (Normand, 2008, 2010), et 3) d'une harmonisation progressive des catégories et d'une collaboration croissante entre les différents centres de calcul de données statistiques dans le monde et en Europe (Normand, 2011, Grek & Ozga, 2012). Ce changement implique une redéfinition des contours de la politique éducative – l'éducation étant progressivement remplacée par la notion d'apprentissage, voire d'apprentissage tout au long de la vie – et il s'accompagne d'un développement sans précédent, à tous les niveaux d'instruments de mesure et de procédures de suivi et de contrôle afin de rendre ce nouvel espace européen de l'éducation visible, commensurable, comparable et propice à une harmonisation (Ozga *et al.*, 2011).

4. Les manifestations prises par l'européanisation cognitive

La recherche *Evalexe*, notamment dans sa phase d'analyse documentaire, confirme qu'il y a bien, en matière de politiques

¹⁵ Centre for Educational Research and Innovation.

d'évaluation externe des établissements scolaires comme pour d'autres sujets d'éducation, une européanisation cognitive progressive qui se manifeste de trois manières.

Premièrement, certaines organisations internationales (en particulier l'OCDE) et les instances européennes tentent bien, depuis plusieurs décennies, d'impulser une gouvernance « douce » en matière d'évaluation des établissements scolaires, gouvernance qui participe de la construction, à un niveau supranational et transnational, d'un espace politique européen en matière d'éducation (définitions 3 et 4). La gouvernance douce peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement, qui ne repose pas sur l'usage explicite de la coercition, du commandement ou de la contrainte juridique ou institutionnelle (comme le suppose la « *hard governance* ») mais sur le recours à un ensemble d'activités et d'outils (organisation de colloques, séminaires et autres tables rondes ; recours à des experts ; production de rapports publics, *peer review*, *benchmarking* etc.) visant à inciter les différents partenaires à travailler ensemble et à partager les mêmes valeurs politiques (Lawn, 2006).

En matière d'évaluation des établissements, les premières initiatives sont lancées par l'OCDE dans les années 1980 à travers deux projets internationaux. Le premier est le projet ISIP (*International School Improvement Project*) dont l'un des groupes thématiques est consacré à l'évaluation des processus d'amélioration du fonctionnement de l'école. Au-delà des travaux qu'il permet de produire, ce projet a plusieurs conséquences comme le relais de ces derniers par des experts internationaux dans leur propre pays, leur influence sur

les recherches en matière de *school improvement* et de *school effectiveness* et l'organisation par le CERI des premières réunions internationales des inspections générales ou centrales des pays de la Communauté européenne à partir de 1985. Le deuxième est le projet INES (Indicateurs internationaux de l'enseignement) visant à construire, sur la base de réseaux de producteurs de statistiques nationaux, des indicateurs comparatifs. L'un de ces réseaux, certes plus éphémère que les autres, est consacré au « fonctionnement des établissements » et ses activités ont parfois des incidences sur les productions de statistiques nationales dans les années 1980-1990, comme en France (Buisson-Fenet & Pons, 2014). Les instances européennes prennent le relais à partir de 2001 de deux manières. La première vise à produire un certain nombre de documents officiels dans lesquels sont réaffirmés l'impératif d'évaluation¹⁶. La deuxième consiste pour la Commission européenne à commanditer certaines enquêtes sur le sujet, ou des sujets connexes, avec pour double objectif de mieux connaître la diversité des pratiques d'évaluation existantes et de favoriser le développement de certaines d'entre elles. C'est le cas du projet ESSE (*Effective School Self-Evaluation*, 2001-2003) confié à

¹⁶ Entre 2001 et 2008 par exemple, le Conseil européen, parfois de manière conjointe avec le Parlement, a pu ainsi édicter pas moins de cinq textes officiels sur le sujet : la recommandation du 12 février 2001 concernant la coopération européenne en matière d'évaluation de la qualité de l'enseignement scolaire, la recommandation du 18 décembre 2006 sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, la communication du 8 septembre 2006 sur "Efficacité et équité des systèmes d'éducation et de formation", la communication du 21 février 2007 sur un cadre cohérent d'indicateurs et de critères de référence et les conclusions adoptées sous la présidence française le 21 novembre 2008 intitulées "Préparer les jeunes au XXIe siècle : un programme de coopération européenne en matière scolaire".

la SICI, de l'enquête sur « L'évaluation des établissements d'enseignement obligatoire en Europe » publiée en 2004 par Eurydice ou de l'étude (en cours au moment où nous rédigeons cet article) confiée le 28 mai 2014 par la Direction générale de l'éducation et de la culture à un cabinet privé sur l'assurance qualité en éducation. Cette dernière étude se fonde sur la définition de l'assurance-qualité fournie par Eurypedia – l'encyclopédie européenne des systèmes éducatifs nationaux – qui fait de l'existence de procédures d'évaluation (notamment des établissements) l'une des caractéristiques essentielles de ce phénomène¹⁷. En parallèle, l'OCDE continue d'alimenter les réflexions sur ce thème soit par le biais de rapports ou de « *working papers* » (e.g. Faubert, 2009), soit en faisant évoluer certains de ces outils, comme avec le programme « PISA-based Test for Schools », expérimenté entre 2010 et 2013¹⁸.

Deuxièmement, conformément à la théorie du changement social au fondement de cette gouvernance douce, ces mots d'ordres et impératifs en matière d'évaluation sont bien repris et diffusés dans des espaces spécifiques au sein de chaque pays. Notre enquête empirique a permis de repérer trois types de lieux/supports de diffusion. Le premier renvoie à l'ensemble des revues professionnelles éditées dans chaque pays qui laissent parfois la place à des développements sur des exemples étrangers ou des réflexions « supra », « trans » ou internationales. Dans l'espace francophone par exemple, la *Revue internationale d'éducation* de Sèvres a plusieurs fois proposé des articles analysant l'évolution du système éducatif

anglais et de la place accordée à l'évaluation. Le deuxième est constitué de l'ensemble des séminaires professionnels ou académiques organisés dans les systèmes éducatifs étudiés. En France par exemple, le séminaire organisé à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) entre 2002 et 2012 par Jean-Richard Cytermann, inspecteur général a réuni entre 125 et 280 personnes par an et a souvent été l'occasion d'évoquer la problématique de l'évaluation, certains représentants d'Eurydice ayant par exemple été invités à présenter l'enquête de 2004 analysée plus haut. Les associations professionnelles constituent le troisième type de lieu/support de diffusion. En France, l'Association Française des Administrateurs de l'Éducation (AFAE), notamment par le biais de sa revue (*Administration et éducation*) et de ses colloques annuels (nationaux ou académiques), a plusieurs fois introduit dans les débats nationaux des exemples étrangers, les cas écossais et anglais étant régulièrement évoqués. En Suisse, les associations de directeurs d'établissement comme l'Association des Inspecteurs et des Directeurs des Écoles Primaires de Suisse romande et du Tessin (AIDEP) ou encore la Conférence romande et tessinoise des chefs d'établissements secondaires (CROTCEs), contribuent également à diffuser certaines pratiques professionnelles. En septembre 1999 par exemple, le séminaire annuel de la CROTCEs organisé à Estavayer-le-lac aborde le thème de « L'évaluation des établissements scolaires sous l'angle de la qualité ». Au niveau international, la SICI contribue activement à diffuser certains modèles d'évaluation des établissements scolaires (au début le modèle anglais, puis plus spécifiquement le modèle écossais) par le biais de documents (*Blue books*) et d'organisation d'ateliers et de conférences dans différents pays. En novembre 2008 a ainsi été organisée, à l'Université Paris-

¹⁷ Voir

https://webgate.ec.europa.eu/fpfs/mwikis/eurydice/index.php/Quality_Assurance

¹⁸ Voir

<http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/pisa-basedtestforschools.htm>

Est Créteil en France, une conférence internationale intitulée « Évaluer l'école en Europe » qui a rassemblé près de 150 participants.

Troisièmement ces discours et impératifs sur l'évaluation externe des établissements donnent lieu, dans chaque pays, à des grammaires politiques très proches sur un plan formel qui pénètrent plus ou moins précisément et fortement la réglementation en matière d'éducation. Celles-ci ont en commun de placer l'évaluation des établissements au cœur d'un nouveau « pilotage » du système éducatif par la « qualité » ou les « résultats », au point que certains chercheurs ont pu parler d'un « tournant de la qualité » en matière d'évaluation et de gouvernance des systèmes scolaires (Segerholm, 2012). En Angleterre, les inspections menées par l'Ofsted¹⁹ ont explicitement pour objectif d'élever les standards et de certifier la qualité des établissements scolaires auprès des parents en particulier. En Suisse, ce vocable de la qualité est repris par certains documents de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) au moment de présenter le processus d'harmonisation à l'œuvre au niveau intercantonal/national, ce qui est appelé le « monitoring » de l'éducation. En France, le discours sur le « pilotage par les résultats » fait clairement de l'évaluation l'un des instruments clés d'une nouvelle régulation du système avec le projet et le contrat, et ce à tous les niveaux dont celui des établissements scolaires (Buisson-Fenet & Pons, 2014).

5. La prégnance des problématiques domestiques

Néanmoins, s'il est difficile d'ignorer cette européanisation cognitive, il nous paraît tout aussi difficile d'ignorer le

poids des contextes domestiques et les problématiques spécifiques des enjeux en matière d'évaluation auxquels ils donnent lieu, et ce pour au moins quatre séries de facteurs clairement mis en évidence dans notre recherche exploratoire.

Premièrement, les causalités historiques sont loin d'être toujours évidentes à établir pour au moins deux raisons. La première est que l'histoire de la construction d'une coopération européenne en matière d'éducation décrite plus haut (définition 1) agrège des dynamiques politiques et institutionnelles aux temporalités parfois différentes d'un objet de politique éducative à un autre. L'évolution des questionnements à l'échelle européenne sur l'évaluation des établissements scolaires s'inscrit ainsi partiellement dans cette histoire officielle. Si les premières initiatives internationales sont en effet portées par l'OCDE dès les années 1980, avec une pénétration plus ou moins forte dans les espaces nationaux, il faut attendre 2001 – c'est-à-dire après le Sommet de Lisbonne – pour que le Parlement européen et le Conseil se saisissent du sujet dans une série de documents officiels. C'est ensuite, via une organisation professionnelle internationale, la SICI, certes soutenue à plusieurs reprises par la Direction générale en charge de l'éducation au sein de la Commission européenne, que l'évaluation des établissements devient progressivement un exemple emblématique de bonne pratique managériale (Grek & Lawn, 2012). La deuxième raison est que, dans plusieurs pays européens, dont l'Angleterre, l'Ecosse et la France pour ce qui concerne la recherche *Evalexe*, des initiatives nationales ont souvent précédé la diffusion de l'impératif d'évaluation des établissements au niveau européen. En France, les premières « inspections croisées » des établissements scolaires par des équipes d'inspecteurs généraux

¹⁹ Office for standards in education.

provenant de différents groupes de spécialité datent de 1977. Les questions concernant la légitimité, l'utilité et la pertinence du modèle de la « *full inspection* » développé par les inspecteurs de sa Majesté (HMI) ont été posées régulièrement en Angleterre au cours des XIX^{ème} et XX^{ème}, donnant lieu à une pratique irrégulière de cette dernière et à une évolution permanente de ses finalités (Buisson-Fenet & Pons, 2014, p. 45-70).

Deuxièmement, – c'est une conclusion centrale de la recherche *Evalexe* que nous ne pouvons exposer ici qu'en quelques lignes – les politiques d'évaluation s'inscrivent dans des configurations d'action publique dont la diversité questionne à nos yeux fortement leur convergence autre que formelle (définition 2). Ces configurations diffèrent tout d'abord dans leur historicité (Laborier & Trom, 2003). En Angleterre, la création de l'Ofsted en 1992 s'inscrit dans un contexte historique où la légitimité, la pertinence, l'efficacité et la robustesse d'une inspection visant à évaluer la performance des établissements scolaires sont régulièrement débattues depuis au moins 1853 et l'introduction d'une procédure visant à déterminer si les écoles des communes de moins de 5000 habitants permettaient à leurs élèves d'atteindre le niveau scolaire attendu. En France, c'est seulement à partir des années 1980, dans un contexte de profondes transformations structurelles du système scolaire, que l'établissement devient un objet pertinent de la politique éducative et que la question d'une évaluation à ce niveau se pose. Cette dernière se développe en Suisse, dans les cantons germanophones d'abord, seulement à partir de 1999 et à l'initiative du canton de Zurich. Ces configurations diffèrent également dans leur degré d'institutionnalisation de l'évaluation des établissements. L'Angleterre a mis en œuvre, depuis 1992, un processus régulier, systématique et extrêmement

codifié d'évaluation externe des établissements scolaires qu'on ne retrouve ni en France, ni en Suisse. En France, les procédures d'évaluation de ce type, pourtant réaffirmées régulièrement dans une série d'injonctions officielles, restent, dans la pratique, très irrégulières dans le temps et dans l'espace. Les inspections générales, par exemple, n'ont jamais systématisé leurs approches et les initiatives en académie résistent rarement aux changements de recteur. En Suisse enfin, les initiatives diffèrent grandement d'un canton à l'autre et restent très limitées dans les cantons romands. Ces configurations enfin reposent sur des interdépendances entre les acteurs de natures variées (Buisson-Fenet & Pons, 2014, p. 45-106). Pour le dire rapidement, en Angleterre, le fondement principal de l'interdépendance entre les acteurs réside dans une *procédure institutionnelle* spécifique d'inspection régulière des établissements (les *section 5 inspections*). Fortement formalisée, relativement exhaustive, assortie d'actions, de remédiations et de sanctions explicites et constamment révisée au gré des échanges avec les acteurs du système éducatif – au point qu'elle a son histoire propre et ses spécialistes –, cette procédure a un rôle institutionnel central dans la régulation gouvernementale du quasi-marché scolaire anglais et un pouvoir structurant très important aussi bien sur les activités qui lui sont environnantes (marché de l'auto-évaluation et du conseil aux établissements, modalités de contestation de la part des syndicats d'enseignants) que sur les identités professionnelles des acteurs concernés par sa mise en œuvre (inspecteurs notamment), leur langage et leur conception de l'évaluation. En France, le fondement principal des interdépendances entre les acteurs repose sur le degré plus ou moins fort de convergence de leurs *identités professionnelles*. C'est ce qui explique que dans un contexte où l'évaluation reste un

objet relativement flou, celle-ci soit conduite de manière inégale d'un territoire à l'autre, d'une période à l'autre, mais aussi qu'elle puisse se matérialiser dans une multitude de dispositifs périphériques au gré des initiatives portées dans les académies. En Suisse, les interdépendances entre les acteurs ont lieu principalement au cours de la mise en œuvre d'*instruments d'action publiques* spécifiques (évaluations standardisées d'acquis des élèves, projets d'établissement, plan d'études romand, monitoring), à la forme institutionnelle finale encore incertaine pour plusieurs d'entre eux. Cette configuration, minimale, instable et ponctuelle, est le résultat d'un choix politique effectué en matière d'harmonisation de la scolarité obligatoire au niveau confédéral, d'une série de représentations cohérentes entre elles, ayant toutes, pour conséquence, de fortement relativiser la pertinence d'une telle évaluation, en tout cas dans les formes qu'elle a pu revêtir dans d'autres systèmes éducatifs (critiques du cas anglais et de la logique des palmarès), et de modes de fonctionnement traditionnels pour l'instant non remis en cause (mandats des acteurs, fonctionnement sur le mode de l'alerte, encastrement de la régulation étatique cantonale dans les réseaux de connaissance interpersonnels).

Troisièmement, la connaissance des expériences étrangères par les acteurs interrogés au cours de notre enquête est dans l'ensemble faible et sélective (définition 4), la priorité pour eux étant d'abord d'avoir une bonne connaissance de leurs territoires d'exercice. En Angleterre, nos interlocuteurs avaient ainsi très peu connaissance des expériences française et suisse au-delà de quelques épisodes politiques saillants relayés par la presse anglaise (comme les manifestations des enseignants contre l'action du ministre Claude Allègre en France à la toute fin des années 1990).

De manière plus surprenante, plusieurs d'entre eux récusait même l'idée d'une quelconque influence du modèle d'évaluation écossais sur leurs pratiques d'évaluation alors même que cette influence a été établie par plusieurs travaux de recherche. En Suisse romande, des expériences étrangères étaient parfois introduites en entretien, en particulier d'Angleterre, pour immédiatement récuser ces dernières, la logique de palmarès qu'elles véhiculent et les effets pervers dramatiques qu'elles introduisent et ce, pour mieux attirer l'attention sur la prudence à adopter dans les réformes de la gouvernance éducative en cours aux niveaux intercantonal, régional et cantonal. En France, nos interlocuteurs avaient dans l'ensemble une connaissance vague des expériences étrangères alors même, par exemple, que nous avons enquêté dans une académie, Créteil, qui avait accueilli l'année précédente un colloque de la SICI... (Buisson-Fenet & Pons, 2014, p. 142-146).

Quatrièmement, lorsque des exemples étrangers sont mobilisés, ils sont immédiatement traduits et problématisés en fonction d'impératifs domestiques toujours prégnants (définitions 2, 3 et 4). Dans le cas français, par exemple, les références aux exemples étrangers (anglais et écossais ici) par les inspecteurs généraux semblent constituer davantage des ressources mobilisées stratégiquement, utilisées de manière incrémentale en fonction des besoins domestiques, que des sources d'emprunt direct. Prenons un exemple parmi ceux que nous avons pu développer plus longuement par ailleurs (Buisson-Fenet & Pons, 2014, p. 146-150). Quand, dans le prolongement immédiat de la loi d'orientation de 1989, le ministre Lionel Jospin, s'inspirant du cas anglais, met au défi les inspections générales, de manière relativement soudaine, en leur confiant la mission d'évaluer conjointement 100 établissements par an selon une

méthodologie appropriée, le corps s'inspire en effet de certaines expériences étrangères (anglaise notamment) dont il a eu connaissance à travers certains de ses membres qui ont participé aux premières réunions internationales d'inspecteurs organisés par le CERI, dans le prolongement du projet ISIP mentionné plus haut. Cependant, il est difficile de conclure à un véritable transfert de l'exemple des HMI. La démarche des inspecteurs généraux reste hésitante puisque chacune des trois vagues d'évaluation effectuée entre 1989 et 1992 repose sur une méthodologie différente, chaque équipe résolvant de manière différente l'épineuse question de la mise en relation de l'évaluation des enseignements délivrés en classe et de l'évaluation du fonctionnement d'ensemble de l'établissement. De plus, ces initiatives ne sont pas reconduites à la rentrée 1992, l'équipe succédant à celle de Lionel Jospin mobilisant les inspecteurs généraux sur d'autres sujets. Une fois encore, il semble que la mobilisation de l'exemple étranger a principalement servi à répondre à un impératif politique domestique ponctuel et qu'elle se soit essentiellement matérialisée dans des discours invitant à un changement des pratiques, plutôt que dans ces pratiques elles-mêmes.

6. Conclusion : de l'« européanisation cognitive » aux « européanisations vernaculaires »

Au final, il y a bien, au niveau européen, en matière d'évaluation externe des établissements scolaires, comme pour d'autres objets de la politique éducative, une diffusion croissante de discours normatifs, de données comparatives et d'instruments de mesure qui sont relayés dans différents espaces nationaux et qui influencent la formalisation des politiques d'évaluation domestiques dans différents systèmes scolaires. En ce sens, il y a bien

une européanisation cognitive de ces politiques.

Néanmoins, pour une série de raisons mises en évidence par notre recherche, il convient de ne pas surestimer le pouvoir d'homogénéisation de cette européanisation et sa capacité à infléchir, voire à harmoniser les politiques d'évaluation étatiques et/ou nationales du fait de la prégnance encore forte des enjeux, des contextes et des problématiques domestiques de l'action publique en éducation.

Pour paraphraser des termes utilisés dans l'étude de la mondialisation (Appadurai, 1996, Lingard, 2006), il existe bien des « européanisations vernaculaires » des politiques d'évaluation distinctes d'un contexte à l'autre, chaque système scolaire s'européanisant à sa manière conformément aux configurations d'action publique domestiques à l'œuvre, et plus ou moins « génératrices » de pratiques et de choix politiques spécifiques. Ces processus de vernacularisation ne se réduisent pas à un alignement sur une européanisation cognitive, que celle-ci soit « soft », « top-down » ou instrumentale. Ils doivent être compris en référence à des trajectoires d'action publique dont il faut encore systématiser l'analyse des déterminants.

7. Références

- Appadurai, A. (1996). *Modernity at large: cultural dimensions of globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Broadfoot, P. (2000). Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'État évaluateur. *Revue française de pédagogie*, 130, 43-56.
- Bruno, I., Clément, P., & Laval, C. (2010). *La grande mutation. Néolibéralisme en Europe*. Paris : Syllepse.
- Buisson-Fenet, H., & Pons, X. (2014). *School Evaluation Policies and Educating States. Trends in Four European Countries*. Bruxelles : P.I.E. Peter Lang.

- Cusso, R. (2005). "La rhétorique de la société de la connaissance et l'Europe : vers un rétrécissement de l'espace public". *Revue de l'Institut de sociologie*, 1-2, 75-92.
- Dale, R., & Robertson, S.L. (2009). *Globalisation and Europeanisation of Education*. Oxford: Symposium Books.
- European Journal of Education* (September 2005). Volume 40, Issue 3, 237-351.
- Faubert, V. (2009). School Evaluation: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review. In *OECD Education Working Papers*, n°42. OECD Publishing.
- Green, A., Wolf, A., & Leney, T. (1999). *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems*. London: Institute of education, University of London.
- Grek, S., & Lawn, M. (2012) *Europeanizing Education: Governing a New Policy Space*. Oxford: Symposium Books.
- Hingel, A. J. (2001). *Education Policies and European Governance. Contribution to the Interservice Groups on European Governance*. Brussels: European Commission.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public administration*, n°69-1, 3-19.
- Hood, C. (1996). Exploring Variations in Public Management Reform in the 1980's. In A. G. Hans, M. Bekke, J. L. Perry, A. Theo & J. Toonen (ed.). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indiana University Press.
- Hutmacher, W. (2007). Vers une intégration des politiques éducatives en Europe. In J.L. Derouet, & R. Normand. *L'Europe de l'éducation : entre management et politique*. Lyon : INRP-ENS, p. 19-42.
- Laborier, P., & Trom, D (2003). *Historicités de l'action publique*. Paris : PUF.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Laval, C., & Weber, L. (Ed.) (2002). *Le nouvel ordre éducatif mondial*. Paris : Ed. Nouveaux regards.
- Lawn, M. (2006). Soft Governance and the Learning Spaces of Europe. *Comparative European Politics*, 4, 272-288.
- Lingard, B. (2006). Globalisation, the research imagination and deparochialising the study of education. *Globalisation, Societies and Education*, vol. 4, n°2, 287-302.
- Maroy, C. (2006). *École, régulation, marché*, Paris : PUF.
- Martens, K. (2007). How to Become an Influential Actor: the 'Comparative Turn' in OECD Education Policy. In K. Martens, A. Rusconi & K. Lutz (Eds), *Transformations of the State and Global Governance*. London: Routledge, pp. 40-56.
- Neave, G. (1988). On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise. An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, n°23, 7-23.
- Normand, R., (2008). School Effectiveness or the World as a Laboratory. *British Journal of Sociology of Education*, n°29(6), 656-676.
- Normand, R. (2010). Expertise, Networks and Indicators: the Construction of the European Strategy in Education. *European Educational Research Journal*, n°9(3), 407-421.
- Normand, R., (2011). *Gouverner la réussite scolaire. Une arithmétique politique des inégalités*. Berne : Peter Lang.
- Nóvoa, A., & Lawn, M. (2002). *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- Ozga, J., Dahler-Larsen, P., Segerholm, C., & Simola, H. (eds.), (2011). *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe*. London: Routledge.
- Pépin, L. (2006). *The History of European Cooperation in Education and Training. Europe in the Making — an Example*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Pons, X. (2008). *L'évaluation des politiques éducatives et ses professionnels. Les discours et les méthodes (1958-2008)*. Doctorat de science politique. IEP de Paris.
- Pons, X. (2010). *Évaluer l'action éducative. Des professionnels en concurrence*. Paris : PUF.
- Pons, X. (2011) *L'évaluation des politiques éducatives*. Paris : PUF.
- Revue internationale d'éducation* (2008). L'école et son contrôle, n°48.
- Segerholm, C. (2012). The Quality Turn. Political and Methodological Challenges in Contemporary Educational Evaluation and Assessment. *Education Inquiry*, 3 (2), 115-122.
- Van Zanten, A. (2011). *Les politiques d'éducation*. Paris : PUF.