

L'évaluation des apprentissages et la régulation des politiques éducatives

João Barroso

Universidade de Lisboa

jbarroso@ie.ulisboa.pt

Pour citer cet article : Barroso, J. (2017). L'évaluation des apprentissages et la régulation des politiques éducatives. *Evaluer. Journal international de Recherche en Education et Formation*, 3(1-2), 9-19.

1. Introduction

L'évaluation interne des apprentissages constitue, depuis le début du XIXe siècle, un élément essentiel du processus de construction de la forme scolaire, basée sur l'enseignement simultané, et organisée en classes. L'évaluation servait à « classer » les élèves, régulant leur progression scolaire, afin de maintenir un minimum d'homogénéité parmi ceux qui assistaient à la même classe, pouvant avoir accès aux mêmes contenus des programmes. Plus tard, avec l'institutionnalisation des examens, l'évaluation externe est devenue un élément constitutif et structurant du système d'enseignement dans son ensemble. En plus de leur fonction rituelle et symbolique, les examens constituaient un instrument de gouvernance de l'État éducateur et un dispositif central de la régulation bureaucratique et professionnelle du travail enseignant et des écoles.

Aujourd'hui, l'évaluation des apprentissages s'est intensifiée et est devenue plus sophistiquée avec l'utilisation systématique des tests standardisés au niveau national ou international. En outre, elle commence à intégrer un ensemble de plus en plus large de modalités et d'objets d'évaluation résultant des politiques additives, allant des apprentissages aux buts et compétences, des élèves aux enseignants, aux chefs d'établissement et aux écoles.

L'existence de cet ensemble d'évaluations fait partie du processus d'émergence du soi-disant État évaluateur et s'insère dans un changement profond des modes de régulation de l'action publique : autrement dit, des modes de produire et d'appliquer les règles qui guident l'action des acteurs et le rôle que l'État assume dans ce processus, grâce à différents dispositifs de coordination, de contrôle et d'influence. De ce fait, la relation entre l'évaluation et les apprentissages peut être perçue à partir d'une approche basée sur l'analyse des politiques publiques et sur la problématique de la régulation (Barroso, 2005).

Ceci est le point de départ de notre exposé¹ qui a pour objectif principal d'analyser l'évaluation comme un instrument de régulation des politiques éducatives, selon le schéma suivant :

- Dans une première partie, nous allons mettre en évidence comment, historiquement, l'évaluation des apprentissages est devenue un élément central de la construction de la forme scolaire et de la régulation bureaucratique et professionnelle ;
- Dans une deuxième partie, nous allons nous concentrer sur l'actualité pour mettre en exergue deux grandes tendances dans le domaine de l'évaluation éducative : l'intensification de l'évaluation externe avec l'utilisation de tests standardisés et la diversification des modalités et des objets d'évaluation dans l'éducation ;
- Dans une troisième (et dernière partie), nous allons situer cette intensification et diversification par rapport à l'évaluation des apprentissages, dans le contexte de l'émergence d'une régulation post (ou néo) bureaucratique, en soulignant l'importance que les instruments de régulation acquièrent dans les nouveaux modes de gouvernance.

2. L'évaluation des apprentissages comme un élément central de la construction de la forme scolaire et de la régulation bureaucratique et professionnelle

Comme on le sait, l'origine de l'école moderne est basée sur l'invention d'une organisation éducative spécifique pour l'enseignement collectif qui constitue l'une des marques essentielles de ce que Guy Vincent (1980) appelle la « forme scolaire » et d'autres, comme Tyack et Cuban (1995), la « grammaire de l'école ». Cette organisation, ayant survécu jusqu'à nos jours, a dans la « classe » un élément central, en tant que structure, qui permet de mettre en œuvre l'« enseignement simultané » (Barroso, 1995).

Selon la définition donnée en 1911, dans son *Dictionnaire de Pédagogie*, Buisson expliquait ainsi ce qu'était la « classe » :

« Une organisation pédagogique rationnelle (...) selon la force moyenne des enfants dans l'ensemble des matières scolaires (...). Cette organisation permettra à l'enseignant de s'adresser à tous les élèves au même temps et de leur donner le même enseignement d'après la force moyenne des enfants qu'il a devant lui » (Buisson, 1911).

Cette organisation était commune à l'enseignement primaire et secondaire, mais, au niveau de l'enseignement dans les écoles secondaires, la fonction homogénéisatrice de la classe couvre non seulement les élèves, mais aussi les enseignants et les connaissances, à travers la « concentration des matières », la « coordination des enseignants » et la « connexion de l'enseignement » (Barroso, 1995).

La classe, qui était d'abord une simple répartition des élèves, se transforme progressivement en un critère organisationnel pour hiérarchiser le service des enseignants et l'espace scolaire lui-même. En même temps, elle acquiert la valeur de « mesure » dans la progression des élèves

¹ Cet exposé est basé sur le soutien écrit de ma conférence au 28^e colloque de l'ADMÉE-Europe, le 13 janvier 2016. J'y utilise surtout la réflexion produite dans le cadre des recherches menées sur l'évolution historique de l'organisation pédagogique et de l'administration des lycées au Portugal (Barroso, 1995) et, plus récemment, dans le cadre de deux projets de recherche avec d'autres universités européennes, sur les modes de régulation des politiques éducatives (Reguleducnetwork, voir, entre autres, Maroy, 2006 et Barroso, org. 2006) et sur la relation entre la connaissance et la politique en éducation (KNOWandPOL, voir les informations sur le projet à l'adresse <https://www.knowandpol.eu> et consulter, entre autres, Barroso e Afonso, org. 2011, Carvalho, coord. 2011).

(passer en classe supérieure) et dans l'organisation du temps lié au parcours scolaire (la classe devient synonyme d'année d'enseignement).

Avec cette architecture curriculaire, la classe devient le groupement nucléaire de l'organisation pédagogique de l'école primaire et le classement des élèves, l'une des principales fonctions organisationnelles pour son bon fonctionnement.

Dans ce contexte, comme l'indiquait le pédagogue français Campagne en 1872, dans son « Dictionnaire universel d'éducation et d'enseignement » :

« Classer les élèves c'est les diviser en groupes susceptibles de recevoir avec profit les mêmes leçons. (...) Pour déterminer dans quelle classe un enfant doit entrer primitivement, ou quand il doit sortir de celle où il a été placé d'abord, on aura égard, en général, non pas à l'âge de l'enfant, non pas au temps plus ou moins long qu'il aura déjà passé à étudier, mais à son état actuel et réel d'instruction. (...) Le classement des élèves, pratiqué avec discernement, est une garantie d'ordre et d'harmonie dans une classe » (Campagne, 1886).

Le classement des élèves devient progressivement un instrument de nivellement des groupes et une garantie de la constitution même des classes homogènes. L'évaluation des apprentissages sur laquelle repose ce classement acquiert ainsi une fonction administrative destinée à organiser l'école. Et plus l'organisation de l'école devient complexe, et plus grands sont le nombre et la diversité des élèves, plus cette opération s'avère décisive pour son bon fonctionnement.

Il faut ainsi relever que l'évaluation des apprentissages commence par avoir d'abord une fonction pronostique dictée par la nécessité de former, au début de l'année scolaire, des groupes homogènes d'élèves qui peuvent recevoir, en même temps, le même enseignement par le même enseignant. Sa principale fonction n'était pas de réguler les apprentissages, mais de réguler l'organisation scolaire et son administration.

2.1 Évolution : de l'évaluation à l'entrée à l'évaluation à la sortie

Avec l'évolution du système d'enseignement et le renforcement d'une régulation bureaucratique, l'évaluation devient particulièrement sommative, sélectionnant les élèves, non pas à l'entrée, mais à la sortie de l'année scolaire, afin de les distribuer l'année suivante, par classe supérieure ou dans la même classe et, dans ce cas, en utilisant le mécanisme du redoublement (très contesté dès le départ pour des raisons pédagogiques, mais qui a jusqu'à présent survécu pour des raisons bureaucratiques et administratives).

C'est la fonction initiale des examens qui, dans son processus d'institutionnalisation, s'élargit petit à petit à d'autres fonctions, non seulement dans le domaine scolaire, mais aussi social et politique.

Au Portugal, on peut vérifier que, pour la première fois, et de manière explicite, l'utilisation de l'évaluation externe de l'apprentissage, comme instrument de régulation sociale et politique, coïncide avec le début du régime *Estado Novo* (le régime dictatorial qui a subsisté au Portugal entre 1933 et 1974).

En fait, le renforcement de la sélection et de la réhabilitation de l'examen sont les deux réponses les plus décisives de la politique éducative d'*Estado Novo*, pour essayer d'arrêter ce qui était considéré comme la perversion de la fonction sociale du lycée en tant qu'institution dédiée à la formation des élites et la base pour l'accès à l'enseignement supérieur. En même temps, cette politique était destinée à préserver son organisation, sa gestion et son exploitation, des dommages causés par la fréquence excessive et souvent sans la qualité souhaitée.

À cette époque, la défense de la sélection et des examens était soutenue par deux types d'arguments qui se mélangeaient et qu'il importe de distinguer, à savoir :

- Une raison pédagogique qui vise à éviter qu'un excès d'élèves puisse nuire à l'action enseignante et empêcher de profiter de l'organisation pédagogique utilisée pour l'enseignement collectif, basée sur le régime des classes, mentionné ci-dessus. Cette raison est visible, par exemple, dans les arguments utilisés par la loi pour justifier l'introduction de l'examen d'entrée au lycée (à la fin de l'enseignement primaire obligatoire) :

« [Pour éviter que] dans l'enseignement secondaire entrent des élèves qui ne sont pas correctement sélectionnés et par ce motif réagissent de manière divergente à l'action de l'enseignant, ce qui rend l'enseignement collectif presque entièrement impossible (...) il est établi [par le présent décret] que l'admission à la fréquentation de l'enseignement secondaire dépend de la réalisation d'un examen d'entrée, visant à déterminer si les candidats possèdent certaines connaissances fondamentales et si, en plus, ils sont en mesure de répondre de façon congruente à l'action éducative qu'il est prévu d'accomplir grâce à cet enseignement » (Préambule du décret 25461, du 5 juin 1935).

- Une raison politique et sociale qui vise à mettre l'école au service d'une technologie sociale - comme un ensemble de mesures ciblées afin d'influencer l'ajustement des attentes subjectives des utilisateurs de l'école par rapport à leur destination objective, en préservant la conformité de chacun avec sa condition sociale (Grácio, 1986).

Comme l'écrivait le ministre de l'Éducation, Eusébio Tamagnini, en 1936, pour justifier les mesures qu'il a prises à cet égard (y compris la susmentionnée introduction de l'examen d'entrée au lycée) :

« Nos écoles ne peuvent pas s'inspirer d'un sentiment romantique de faire passer tous les jeunes par les mêmes cours, en les soumettant à une éducation uniforme qu'éveille leurs ambitions et leurs désirs de positions sociales équivalentes. Au contraire, le bien de la Nation exige des écoles de formation différenciées où chaque individu reçoit l'éducation en fonction de ses capacités et aptitudes. Le bien de la Nation et le service social exigent, par conséquent, que dans l'école soit pratiquée une sélection rigoureuse dès que possible » (Tamagnini, 1936).

L'importance que l'examen atteint à partir de 1930 le fait devenir l'objectif premier d'une grande partie de la législation relative à l'enseignement secondaire pendant cette période. D'une part, on assiste à une tentative de créer des instruments qui, d'une manière rapide, permettent de trier correctement les élèves. D'autre part, les examens se transforment en des miroirs des lycées, ce qui oblige le proviseur à leur consacrer un soin particulier et l'administration à exercer un contrôle strict sur leur mise en œuvre.

De plus, la période des examens devient l'un des rares moments où il y a une interaction entre l'école et la communauté (souvent dans un sens négatif, en raison des accusations d'irrégularités ou d'abus de pouvoir de l'évaluation qui sont notoires dans la presse).

Bien que, au Portugal, avec la fin de la dictature (1974), les examens aient perdu la connotation idéologique qui leur avait été donnée par *Estado Novo*, ils ont gardé jusqu'à présent (implicitement ou explicitement) un ensemble de caractéristiques qui vont au-delà de la fonction de régulation et de certification des apprentissages, dont nous mettons en évidence ceux liés à l'organisation pédagogique, à l'administration scolaire et à la politique éducative : le classement des élèves pour assurer leur répartition entre des groupes homogènes ; un instrument de régulation du flux d'élèves tout au long de leur parcours scolaire ; la définition *a posteriori* des normes d'apprentissage ; un moyen moral pour induire chez les élèves le culte de l'effort, de la peur et de la punition ; un instrument de sélection scolaire pour pratiquer la technologie sociale.

Ces caractéristiques sont intégrées dans le modèle de l'État éducateur qui a prévalu pendant la majeure partie du XXe siècle au Portugal, mettant en évidence le rôle de l'évaluation des apprentissages (en particulier par le biais des examens) dans la régulation bureaucratique et professionnelle des politiques éducatives (Barroso, 2000).

2. Tendances actuelles : intensifier et diversifier les modalités et les objets d'évaluation

Comme nous l'avons vu, l'évaluation des apprentissages avait, dès le début, une fonction de régulation qui a dépassé la dimension pédagogique et s'est élargie aux aspects organisationnels, administratifs et politiques. Aujourd'hui, nous pouvons dire qu'il existe, principalement, deux phénomènes : l'intensification et la diversification.

2.1 L'intensification

Depuis la fin du XXe siècle, on a assisté, en particulier dans les pays anglo-saxons, mais s'étendant un peu sur toute la planète, et compte tenu de l'impact de la régulation transnationale, à la prolifération des tests standardisés comme une forme d'évaluation des apprentissages et de pilotage du système d'enseignement.

Les États-Unis sont l'un des pays où cette obsession de l'évaluation a été portée à l'extrême, après avoir été encouragée, dès le début, par le gouvernement fédéral pendant le temps de l'administration Bush (fils), associée au programme de réforme *No Child Left Behind* (2002), et sous l'administration Obama, associée au programme *Race to the Top* (2009).

Ces dernières années, cette croyance en la vertu des tests standardisés a été contestée aux États-Unis, même parmi les personnes ayant des responsabilités politiques dans leur diffusion, le cas le plus connu étant celui de l'ancienne secrétaire d'État Diane Ravitch (2010).

En dépit de ces critiques, la politique d'intensification des tests d'évaluation continue jusqu'en octobre 2015, lorsque le Secrétaire à l'éducation Arne Duncan demande de démissionner et le président Obama fait son « *mea culpa* », comme le rapporte la chaîne CNN le 24 octobre 2015 :

After years of complaints from teachers, parents and students alike, the Obama administration on Saturday announced new guidelines toward standardized tests, saying kids spend too much time taking "unnecessary" exams in schools.

In a Facebook video message, President Barack Obama said he hears from parents who worry about "too much testing, and from teachers who feel so much pressure to teach to a test that it takes the joy out of teaching and learning."

"I want to fix that," he said.

Après ces déclarations, le gouvernement fédéral impose une limite de « 2% du temps scolaire » pour l'application des tests et encourage les diverses autorités d'État à diversifier les instruments d'évaluation pour couvrir de multiples manifestations de la performance des élèves.

Bien qu'elle n'ait pas le même impact, l'intensification des examens et des tests était présente dans d'autres pays et avec des résultats similaires, en particulier en ce qui concerne un rétrécissement des curricula et l'utilisation des résultats de l'évaluation de la performance des élèves, en tant que mode de contrôle de la qualité des enseignants et des écoles.

Au Portugal, avec le gouvernement de droite, entre 2011 et fin 2015, nous avons eu quelques vestiges de cette politique de renforcement des examens. Rien de comparable en quantité avec ce qui s'est passé aux États-Unis, mais avec les mêmes objectifs : institutionnaliser une culture de l'évaluation, non seulement comme une forme de contrôle des apprentissages et de régulation du travail enseignant, mais surtout de définition curriculaire. Autrement dit, les instruments de mesure déterminent ce qui doit être mesuré, c'est-à-dire, les examens déterminent ce qui doit être enseigné (et ce n'est pas l'enseignement qui détermine ce qui doit être évalué).

2.2 La diversification

Le second phénomène qui caractérise actuellement l'évaluation des apprentissages est que celle-ci ne constitue plus le seul élément d'évaluation éducative. En fait, au Portugal, pendant les deux dernières décennies, de multiples processus d'évaluation ont commencé à se développer dans le champ éducatif, en se concentrant sur des objets différents, faisant référence à différents domaines de connaissance et ciblant des objectifs précis. Juste pour nommer les évaluations les plus fréquentes : l'évaluation des résultats scolaires des élèves ; l'évaluation externe et interne des écoles ; l'évaluation de la performance du personnel enseignant et non enseignant ; l'évaluation des systèmes d'enseignement ; l'évaluation et la garantie de la qualité ; etc.

La plupart du temps, ces évaluations sont déclenchées sans aucune articulation et les résultats obtenus avec l'application d'un dispositif particulier, lorsqu'ils sont analysés, ne prennent, en général, pas en compte les résultats obtenus par d'autres évaluations portant sur des champs connexes.

En ce qui concerne spécifiquement le cas portugais, il est possible de dire que cette « *évaluocratie* » (ainsi appelée par Correia, 2005 et 2010) a, pour l'instant, et surtout, un effet symbolique de création d'un véhicule de transition des cultures scolaires - entre la coopération et la compétition - et fait partie, comme nous le verrons dans la troisième partie, d'un changement plus large des modes de régulation des politiques et de l'action publique.

D'un point de vue de l'analyse politique, les études qui ont été menées sur ces différentes modalités d'évaluation (au Portugal, ces études portent principalement sur l'évaluation des écoles) montrent qu'il existe une tension évidente entre les fondements explicites justifiant les mesures prises et les effets recherchés par les autorités publiques chargées de la décision et de l'exécution.

Habituellement, l'évaluation est toujours justifiée comme faisant partie d'un processus global de rationalisation de l'action publique dont l'objectif est non seulement d'assurer la rationalité de la décision, mais aussi l'efficacité de l'action elle-même et de ses effets. En ce sens, elle est insérée dans le cycle normal de gestion (planification - mise en œuvre - évaluation - rétroaction), ayant pour but principal d'identifier les problèmes (au niveau des processus et des résultats) et de contribuer à leur résolution. L'évaluation est perçue, dans ce cas, comme un moyen de mieux gérer les ressources et d'améliorer la qualité et l'efficacité des politiques publiques.

Cependant, et en dépit de cette rhétorique, nous constatons que, dans la pratique, le caractère instrumental de l'évaluation est réduit et que les mesures sont prises pour nourrir bien plus une illusion de rationalité que sa mise en pratique. Comme le disent Floden et Weiner (1978), à cet égard, l'évaluation dans le domaine des politiques publiques fonctionne souvent comme un rituel dont le rôle est de calmer l'inquiétude des citoyens et de perpétuer l'image d'efficacité

et de responsabilité du gouvernement, créant l'impression qu'il est sérieusement engagé à poursuivre les objectifs.

Bien sûr, si l'on se réfère à l'action spécifique des acteurs dans le champ éducatif, nous constatons qu'il y a des situations très différentes et qu'il est possible de trouver, dans de nombreux cas, des preuves des effets positifs de l'évaluation (que ce soit des élèves, des enseignants ou des écoles). Ceci se constate, par exemple, dans le cas des élèves avec l'« évaluation formative » des apprentissages ou dans le cas des écoles avec l'« évaluation institutionnelle » et sa contribution à l'amélioration des écoles (Bolívar, 2016), et avec la dénommée « évaluation démocratique » (Afonso, 1998 et 2014).

En guise de synthèse, nous pouvons dire que nous vivons dans une période de politiques intensives dans le domaine de l'évaluation éducative. La coexistence de différentes modalités et objets d'évaluation implique une redéfinition de l'évaluation des apprentissages et de ses fonctions. Dans ce sens, l'évaluation des apprentissages ainsi que d'autres évaluations (des enseignants, des écoles, des cours, etc.), acquièrent un sens politique évident en tant qu'instruments de la gouvernance dans le cadre des principes de la nouvelle gestion publique (New Public Management), à savoir la définition de « buts » et de « repères » précis et objectifs, la construction d'indicateurs mesurables et fiables et l'évaluation rigoureuse des résultats. L'évaluation en général (quelle que soit sa modalité) devient ainsi un instrument de contrôle des dépenses, de répartition des ressources, de responsabilisation des gestionnaires et d'émulation de ses agents.

Voilà pourquoi une lecture intégrée de ces différents types d'évaluation est justifiée, situant leur apparition et leur développement dans le contexte de l'émergence de nouveaux modes de régulation des politiques publiques, « post (ou néo) – bureaucratiques ».

3. L'évaluation en tant qu'instrument de régulation post (ou néo) bureaucratique

Comme nous l'avons vu dans la première partie, l'évaluation des apprentissages par des examens constitue, dès le début, un élément central de la construction et du développement de l'État éducateur au cours du XIXe siècle et d'une grande partie du XXe siècle. En plus d'être une pierre angulaire de la création d'une organisation pédagogique uniforme (enseignement en classe), les examens ont permis de renforcer le contrôle bureaucratique sur le curriculum et le travail des enseignants et des élèves. De cette manière, l'État garantissait, non seulement des règles obligatoires d'enseignement et d'apprentissage relatives aux programmes définis au niveau central, mais aussi, en fonction de ses propres critères politiques, la gestion des flux d'élèves tout au long des divers niveaux d'enseignement.

Comme nous l'avons vu dans la deuxième partie, à l'heure actuelle, l'intensification et la diversification des évaluations dans l'éducation donnent une nouvelle signification politique à ces processus d'évaluation, ne pouvant être comprise que dans le contexte de l'émergence de nouvelles formes de gouvernance et de régulation des politiques publiques.

En effet, nous sommes confrontés aujourd'hui, au Portugal comme dans d'autres pays, à une restauration du rôle de l'État dans la définition de l'éducation qui est fournie et qui ne passe pas vraiment par un changement de son importance relative, au niveau du financement et de la garantie des ressources. Il s'agit surtout d'un changement quant au rôle de l'État, de son implication et de l'importance de celle-ci à travers ses interventions dans la définition, la mise en œuvre et le contrôle des politiques éducatives.

Ce phénomène a été particulièrement visible dans les pays qui ont rejoint le projet *Regulated network* (Belgique, France, Hongrie, Portugal et Angleterre) et est identifié par ce que désignons comme la « régulation post-bureaucratique » (Maroy, 2006, Barroso, org. 2006). Ce type de régulation se caractérise principalement par le fait de ne pas reposer, à l'instar du modèle bureaucratique, sur la légitimité de la rationalité et de la loi, considérées, simultanément, comme des formes de coordination et une source de valeurs. La rationalité continue d'être appréciée, mais elle est surtout réduite à la rationalité instrumentale. Le contrôle *a priori*, par les normes, est remplacé par le contrôle *a posteriori*, par les résultats.

Cependant, l'émergence de ces nouvelles formes de régulation post-bureaucratique ne signifie pas que les formes antérieures de contrôle aient été abandonnées.

Voilà pourquoi nous assistons, au Portugal, comme dans beaucoup d'autres pays, soit à la coexistence de la « bureaucratie » et de la « post-bureaucratie », dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de l'éducation, soit à l'émergence de formes explicites de néo-bureaucratie (Barroso, 2013).

Dans ce type de régulation (néo-bureaucratie), l'objectif principal est d'améliorer le fonctionnement bureaucratique de l'administration, compte tenu de la complexité croissante et de la diversité du système. Pour ce faire, les aspects morphologiques sont modifiés sans compromettre les aspects essentiels à l'exercice du pouvoir et de l'autorité de l'État et de l'efficacité des processus de contrôle.

Ainsi, nous entrons dans le domaine des « bureaucraties douces », selon Courpasson, des organisations dont les stratégies, en dépit d'être managériales, sont orientées vers la construction des politiques de centralisation.

Le concept de « bureaucratie douce » cherche à exprimer l'émergence d'une centralisation politique des organisations, ciblant le développement de formes décentralisées pour mener son activité : les fonctions et les responsabilités deviennent de plus en plus décentralisées, mais les décisions politiques plus centralisées (Courpasson, 2000).

Dans ce contexte, l'évaluation devient, dans l'éducation, un outil souhaité pour concilier l'autonomie et la responsabilité ou pour veiller à ce que la décentralisation de la gestion ne mette pas en cause le contrôle de la décision.

L'évaluation intègre ainsi un large éventail d'instruments basés sur les connaissances, spécifiquement produits pour exercer un effet de régulation, tels que, par exemple, les dispositifs d'évaluation, les référentiels de compétences, les contrats d'autonomie, les buts d'apprentissage, les « bonnes pratiques », etc.

Avec le développement des TIC, ces instruments sont associés à ce que Williamson (2005) appelle « *digital education governance* » (la gouvernance numérique de l'éducation). En fait, selon cet auteur, la gouvernance de l'éducation est fortement influencée par l'« objectif de la quantification de tous les types de comportements humain et social » ou, pour utiliser l'expression divulguée par Rose (1991), entre autres, la « gouvernance par les chiffres ». Ceci se reflète dans la construction et l'alimentation systématique de grandes bases de données, avec l'utilisation des technologies numériques que Williamson (2005) appelle les « instruments de la politique en temps réel ».

C'est ce qui se passe dans nos écoles, où les enseignants et les chefs d'établissement passent plus de temps à alimenter les plus diverses plates-formes informatiques de collecte et de visualisation des données en ligne que de réguler le domaine de l'évaluation, la gestion des ressources, l'organisation des horaires, etc. Cette « régulation par les instruments » permet

ainsi un contrôle indirect et, souvent à distance, des politiques éducatives, se trouvant présente à tous les niveaux (transnational, national, local) et étant responsable du renforcement des tendances néo-bureaucratiques mentionnées auparavant.

Enfin, il convient de noter l'importance de l'évaluation au niveau du pilotage et de la régulation des systèmes d'enseignement, en particulier l'évaluation des apprentissages par des tests standardisés, ce qui résulte également d'une réglementation transnationale accrue (notamment à travers les tests et les rapports PISA)².

Carvalho affirme, à propos de l'évaluation internationale comparée de la performance des élèves, mise en œuvre par l'OCDE, par le biais du PISA (*Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves*) :

« Les études ont montré la diversité des modes d'utilisation des données et des textes PISA dans les espaces nationaux, dans les univers de la recherche, de la politique et de l'administration de l'éducation (Carvalho et al, 2011) : pour élaborer des analyses des politiques en cours ; pour justifier des questions spécifiques de l'agenda politique ; comme source d'études sur les « réalités nationales » ; pour construire (ou développer) des instruments de régulation autochtones (notamment dans le domaine des politiques de reddition de comptes et / ou de garantie de la qualité) » (Carvalho, 2013, p. 70).

La gouvernance de l'éducation, à travers la comparaison et « les chiffres », devient l'un des cas les plus flagrants de cette régulation transnationale par l'« effet PISA » (voir, entre autres, Barroso et Carvalho, 2008 et Carvalho, 2014).

4. Conclusion

L'objectif de l'approche présentée n'est pas de nier l'importance de l'évaluation dans l'éducation, mais plutôt de remettre en question ses objectifs, ses modalités et ses effets, à la lumière des changements actuels des modes de gouvernance et de régulation des politiques éducatives. Comme il ressort de la recherche et de la littérature existante, l'évaluation de l'apprentissage est une étape clé de l'enseignement et de la formation, ainsi que du processus et de l'amélioration de ses résultats. Cependant, lorsque nous analysons les objectifs, les processus et les effets des politiques de l'évaluation qui ont été prises, dans divers pays au cours des deux dernières décennies, nous constatons que, plutôt que la recherche de l'efficacité, ce qui est en cause dans cette utilisation massive de l'évaluation, surtout externe, c'est l'adaptation des procédures de coordination et de contrôle du système d'enseignement aux caractéristiques de la régulation post-bureaucratique et de la régulation transnationale émergente dans les nouvelles formes de gouvernance.

À la fin du projet *Regnueducnetwork*, nous avons soulevé l'hypothèse de nous trouver face à l'existence de deux modèles dans ce processus, à savoir : celui de l'« État évaluateur » et celui du « quasi-marché » (Maroy, 2006).

Dans le premier, la régulation est effectuée principalement par la définition des buts et le contrôle des résultats, à travers la contractualisation et l'évaluation.

Dans le second, la régulation se fait principalement par la concurrence entre les opérateurs, publics ou privés, par le biais de la différenciation et la possibilité de choix des écoles. L'évaluation constitue, dans ce processus, non pas un instrument d'amélioration, mais un

² Une étude approfondie sur PISA comme instrument de « régulation basé sur la connaissance » (au niveau supranational et national), conduite par Luís Miguel Carvalho, a été développée dans le cadre du projet *Knowandpol*. Voir, entre autres, Carvalho, coord. 2011, 2013 et 2014.

instrument d'affichage des différences et de promotion d'une relation de compétition entre les écoles, afin que les consommateurs puissent faire un choix éclairé.

Comme l'affirmait Maroy à la fin du projet :

« Les politiques éducatives des cinq pays étudiés s'inspirent peu ou prou des modèles post-bureaucratiques évoqués. Le modèle de l'État évaluateur inspire ainsi la promotion simultanée de l'autonomie des établissements et de l'évaluation et, pour ce qui concerne les pays décentralisés, le renforcement des objectifs centraux et d'une standardisation curriculaire. Simultanément des traits plus inspirés du modèle du quasi-marché - la tolérance ou la promotion du libre choix, la relative diversification de l'offre scolaire de nature à rencontrer les demandes variées des usagers -, ont été également développés. Cependant, le degré d'intensité des politiques menées et le dosage entre ces modèles sont très variés » (Maroy, 2006, p.57).

Cette division est, comme cela se comprend, principalement analytique et la réalité des différents pays est plus hybride, avec la coexistence d'anciens et de nouveaux modes de régulation, ainsi que de logiques évaluatives diverses se chevauchant.

Certains cas, comme en Finlande, ont pour but de surmonter cette dichotomie, en mettant en cause le système d'« évaluation - compétition – concurrence » :

« (...) contrairement à de nombreux autres systèmes éducatifs contemporains, le système finlandais n'est pas infecté par une compétition de quasi-marché et par les politiques risquées d'évaluation par les tests. (...) La mesure et le contrôle des acquis sont très présents au sein de l'école finlandaise. Mais selon des modalités presque toujours conçues et réalisées en interne, par les professeurs eux-mêmes. Nous avons volontairement limité au strict minimum les tests standardisés, mis au point par des acteurs étrangers au système » (Sahlberg, 2011, p.39).

Nous sommes donc dans un processus de transition. Mais, indépendamment de son évolution, l'évaluation est un instrument de gouvernance qui ne nous quittera plus. Il est donc important d'adopter une vision holistique du processus et de prendre en compte la diversité des objets et des modalités d'évaluation existant dans le domaine de l'éducation. Pour ce faire, il est nécessaire d'adopter des approches différentes selon la pluralité des savoirs et des domaines scientifiques présents dans les sciences de l'éducation.

5. Références

- Afonso, A. (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Universidade do Minho.
- Afonso, A. (2014). *Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação*. S. Paulo: Cortez Editora, 6^e édition.
- Barroso, J. (1995). *Os liceus : organização pedagógica e administração (1836-1960)*. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.
- Barroso, J. (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 57-71. Disponible : http://www.persee.fr/doc/rfp_0556-7807_2000_num_130_1_1053
- Barroso, J. (2005). Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de régulations. In Duterq, Y. (Dir.). *Les régulations des politiques d'éducation* (pp. 151-171). Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Barroso, J. (Org.). (2006). *A regulação das políticas públicas de educação. Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa : EDUCA. Disponible: <http://hdl.handle.net/10451/5761>
- Barroso, J. (2013). Conhecimentos, políticas e práticas em educação. In Martins, Â. et al. (Orgs.). *Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças* (pp. 1-23). Campinas, SP: AutoresAssociados.
- Barroso, J. & Carvalho, L. M. (2008). PISA : un instrument de régulation pour relier des mondes. *Revue Française de Pédagogie*, juillet-août-septembre 2008, 77-80.

- Barroso, J. & Afonso, N. (Orgs). (2011). *Políticas educativas: Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. V. N. de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Bolívar, A. (2016). Como puede la evaluación institucional contribuir para mejorar la escuela? *Est. Aval. Est. Aval. Educ.*, São Paulo, p. 1-30, juil. 2016. Disponible : https://www.researchgate.net/publication/304993684_Como_puede_la_evaluacion_institucional_contribuir_para_mejorar_la_escuela
- Buisson, F. (1911). *Nouveau Dictionnaire de Pédagogie et d'Instruction Primaire*. Paris : Hachette.
- Campagne, E. M. (1886). *Dicionário Universal de Educação e Ensino. (Tradladado a português e ampliado nos vários assumptos relativos a Portugal por Camilo Castelo Branco)*. Porto: Livraria Internacional de Ernesto Chardon.
- Carvalho, L. M. Coord. (2011). *O espelho do perito: Inquéritos internacionais: Conhecimento e política em educação – O caso PISA*. V. N. de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Carvalho, L. M. (2013). Mutua vigilância organizada. In: *Educação - Temas e Problemas* 6, 12-13: 61-74. Disponible : <http://www.ciep.uevora.pt/revista/Completa/RevistaEDUCACAO.pdf>
- Carvalho, L. M. (2014). The attraction of mutual-surveillance of performances: PISA as a knowledge-policy instrument. In Fenwick, T. Ozga J. & Mangez E. (Eds.). *World Yearbook of Education 2014: Governing Knowledge: Comparison, Knowledge-based Technologies and Expertise in the Regulation of Education* (pp. 58-72). London: Routledge.
- Correia, J. (2005). Contributos para a construção de ‘narrativas educativas’ de esquerda. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 2, 407-426.
- Correia, J. (2010). La “evaluocracia”: el papel de la evaluación en la legitimación y reconstrucción institucional de la educación. *Avances en Supervisión Educativa. ADIDE* n. 13, 1-9.
- Courpasson, D. (2000). “Managerial Strategies of Domination: power in soft bureaucracies“. *Organization Studies*, 2000, 21/1, 141-161. Disponible : <http://www.carstensorensen.com/download/Courpasson2000.pdf>
- Floden, R.E., & Weiner, S.S. (1978). Rationality to ritual: The multiple roles of evaluations in governmental processes. *Policy Sciences*, 1978, 9, 9-1
- Grácio, S. (1986). *Política Educativa como Tecnologia Social – As Reformas do Ensino Técnico de 1948 a 1983*. Lisboa : Livros Horizonte.
- Maroy, Ch. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF.
- Ravitch, D. (2010). *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*. New York: Basic Books.
- Rose, N. (1991) Governing by numbers: figuring out democracy. *Accounting Organizations and Society, Vol. 16, No. 7*, 673-692. Disponible : <http://www.collier.sts.vt.edu/sts5424/pdfs/rose.pdf>
- Sahlberg, P. (2011). *Finnish lessons. What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* New York and London: Teachers College Press.
- Tamagnini, E. (1936). *Alguns Aspectos do Problema Escolar Português*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Tyack, D. & Cuban, L. (1995). Tinkering Toward Utopia. *Tinkering Toward Utopia. A Century of Public School Reform*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vincent, G. (1980). *L'École Primaire Française*. Lyon: Presses Universitaires.
- Williamson, B. (2015). Digital education governance: data visualization, predictive analytics, and ‘real-time’ policy instruments, In *Journal of Education Policy*, Published online: 29 Apr 2015. Disponible : <http://dx.doi.org/10.1080/02680939.2015.1035758>