

L'autoévaluation des écoles dans la Région de Lisbonne et de la Vallée du Tage : Analyse d'une politique publique

Elvira Tristão, elviratristao@gmail.com, Institut de l'Éducation de l'Université de Lisbonne

Résumé : À partir d'une enquête qui comprend les établissements publics d'enseignement non supérieur de la Région de Lisbonne et de la Vallée du Tage, nous développons une étude sur la politique publique de l'autoévaluation des écoles. Ancré sur la sociologie de l'action publique, notre étude conçoit l'évaluation en tant qu'instrument de régulation et nous considérons que l'autoévaluation de l'école constitue une politique publique dans la mesure où elle mobilise « des activités et des processus de travail » (Thoening, 2006). Donc, dans l'enquête que nous venons de mener, nous analysons les dispositifs d'autoévaluation de 345 organisations scolaires, conçus et mis en œuvre par les acteurs sur le terrain, en essayant de repérer les traces les plus évidentes de ces instruments locaux de régulation de l'éducation et de caractériser les effets produits par cette politique.

Mots-clés : autoévaluation, politique, régulation

1. Introduction

Notre communication est basée sur une enquête que nous sommes en train de mener sur la politique publique d'autoévaluation des écoles au Portugal. Dans cette enquête, nous analysons le contenu des rapports d'évaluation externe, des 345 établissements publics de la région de Lisbonne et de la Vallée du Tage, rédigés dans le contexte du programme d'évaluation externe des écoles coordonné par l'Inspection Générale de l'Éducation.

Le cadre analytique que nous avons élaboré a servi à faire la description des dispositifs d'autoévaluation des établissements, puisque les documents analysés contenaient une section dédiée au domaine de la *capacité d'autorégulation et d'amélioration*, constituée par les facteurs *autoévaluation* et *viabilité des progrès réalisés*.

Nous nous proposons de réfléchir sur l'école en tant qu'espace d'apprentissage de compétences évaluatives et auto évaluatives à partir d'un angle qui convoque les contextes, les acteurs sociaux, les processus historiques et leurs influences.

L'enquête que nous menons constitue une étude empirique de notre recherche pour la thèse de doctorat en Education, à l'Institut de l'Éducation de l'Université de Lisbonne, dans la spécialité d'Administration et Politique d'Education, sous l'orientation du professeur João Barroso.

1.1 Le Référentiel Théorique

Notre étude part du référentiel théorique de la sociologie de l'action publique qui conçoit les politiques publiques en tant que *production intellectuelle* (Faure, 1995) et l'évaluation en tant qu'instrument de régulation sociale basé sur des connaissances mobilisées par les acteurs sociaux (Barroso & Afonso, 2011). L'autoévaluation de l'école est, ainsi, envisagée comme l'action publique des acteurs scolaires qui l'apprennent par sa mise en œuvre; qui font sa réception et la traduisent à travers d'un processus créatif qui convoque de multiples savoirs, surtout ceux qui concernent leurs pratiques évaluatives antérieures. En concevant les politiques publiques de l'éducation en tant que manières de lire la réalité

sociale, qui modèlent la matière des problèmes à résoudre et la nature des acteurs impliqués (Muller, 1995), notre argument est qu'elles portent des référentiels politiques globaux qui structurent des formes organisationnelles.

Nous admettons que l'évaluation de l'école constitue un nouveau moyen de régulation, dans un contexte de reconfiguration du rôle de l'État, et que la politique publique d'autoévaluation des écoles – décrétée obligatoire au Portugal en 2002 – résulte de plusieurs processus de diffusion et de réception de modèles d'évaluation institutionnelle, dont la traduction vers l'action origine plusieurs formes de cette politique transformée par le bricolage développé par les acteurs scolaires engagés aux multiples dispositifs locaux. Donc, dans une perspective comparative, on peut observer des effets de contamination, produits par l'emprunt de politiques publiques entre les systèmes nationaux, dans un contexte de régulation transnationale; et on constate aussi des effets d'hybridation, dans les contextes nationaux ou locaux de régulation. Cette hybridation est conçue soit comme résultat des interrelations entre les états, dans un cadre de globalisation des politiques, soit dans le même système national si l'on considère la coexistence de différents modèles de régulation, en particulier la *régulation par l'État* par opposition à *la régulation par le marché* (Barroso, 2006). Prenant compte de la complexité de régulations en action, nous étudions l'autoévaluation de l'école dans un cadre de multi- régulation (Barroso, 2005).

Nous essayons de reconstituer la généalogie de cette politique publique à partir des initiatives et des discours de légitimation des acteurs clé qui l'ont mis à jour, soit des académiciens, soit des spécialistes, soit des acteurs clés au sein des établissements. Pendant une période de trois décennies, des discours et des événements ont été produits visant instituer des pratiques régulières d'évaluation des écoles, surtout pour l'institutionnalisation d'une culture d'évaluation centrée sur l'école en tant qu'unité stratégique pour l'amélioration.

Ce nouveau moyen de régulation de l'éducation se déroule à plusieurs niveaux et à différentes échelles. Dans les établissements, l'apprentissage de l'autoévaluation de l'école se fait, selon le référentiel théorique que nous suivons, par des processus de réception et de traduction de la politique publique à partir de multiples objets fabriqués qui comportent des savoirs qui la concernent et qui sont mobilisés pour la réalisation d'une tâche décrétée obligatoire par l'administration.

Nous proposons, donc, une analyse cognitive de l'autoévaluation des écoles qui porte un regard sur les pratiques en considérant que celles-ci dépendent de la nature des acteurs impliqués, de leurs représentations des problèmes, des systèmes de règles qui orientent l'action et des processus de diffusion et de traduction de la politique publique à partir de plusieurs savoirs convoqués par les acteurs qui la mettent en œuvre.

1.2 Les questions de l'étude :

Nous analysons plus spécifiquement la politique publique de l'autoévaluation des écoles, qui a été décrétée obligatoire par l'État portugais en décembre 2002, pour répondre à deux questions centrales :

- comment a été instituée la politique publique d'autoévaluation des écoles au Portugal?
- comment a été mise en œuvre la politique publique d'autoévaluation des écoles par les établissements scolaires, c'est-à-dire, comment a-t-elle été traduite / recontextualisée para les acteurs dans les établissements?

La réponse à la première question ne constitue pas l'objectif de cette communication, malgré ses implications pour la compréhension des pratiques en cours. Ces pratiques constituent l'action publique qui *matérialise* la politique publique de l'autoévaluation des écoles.

2. L'enquête

Pour répondre à la seconde question de la recherche en cours nous avons mené une enquête comprenant 345 organisations scolaires publiques de la région de la Vallée du Tige, ce qui correspond à 98% de l'univers des établissements publics en tant qu'unité de gestion. Ce sont les questions émergentes de cette enquête que nous nous proposons de présenter, dans le contexte du Colloque de l'ADMEE sur l'évaluation et l'autoévaluation, en essayant de repérer les traces les plus évidentes des dispositifs d'autoévaluation des établissements publics d'éducation non supérieure au Portugal, plus concrètement dans la Région de Lisbonne et de la Vallée du Tige, pendant la période de 2006/2007 à 2010/2011.

2.1 Les Sources de l'enquête

En supposant l'étroite relation entre l'hétéro évaluation et l'autoévaluation – et parce qu'il serait impossible d'accéder à tous les rapports d'autoévaluation produits par les établissements – les sources de cette étude empirique sont les rapports produits par les équipes d'évaluation externe coordonnées par l'Inspection Générale de l'Éducation (disponibles à son site électronique). Notre analyse de contenu de ces 345 rapports a focalisé exclusivement la section concernant *la capacité d'autorégulation et l'amélioration de l'école*. En effet, nous avons choisi le discours des évaluateurs externes sur les pratiques d'autoévaluation institutionnelle des établissements publics. A ce point ci, il faut connaître les conditions de production de ces énoncés : des équipes de trois évaluateurs chacune ont produit un rapport après une visite précédée de l'analyse des documents de l'institution. Sur le terrain, pendant trois jours, sous l'orientation des évaluateurs externes, des entretiens comprenant des représentants des communautés scolaires se sont déroulés. Donc, les énoncés produits constituent l'évaluation des équipes – constituées par deux inspecteurs et un spécialiste invité - qui ont pris en considération le point de vue des acteurs dans les établissements sur leurs pratiques d'autoévaluation. Dans ces discours ce sont, surtout, les repères descriptifs que nous avons pris en considération pour notre analyse.

2.2 Le cadre d'analyse

Pour orienter la compréhension de ce que les évaluateurs externes ont dit sur les pratiques d'autoévaluation des établissements, nous avons élaboré un cadre d'analyse composé par quatre catégories principales :

1. Les structures d'autoévaluation qui ont précédé la période de l'évaluation externe (pour obtenir une perspective diachronique pour les établissements qui avaient mis en œuvre des dispositifs d'autoévaluation avant le programme d'évaluation externe des écoles) ;
2. Les acteurs impliqués (soit en tant qu'évaluateurs, soit en tant que sujets interrogés) ;
3. Les dispositifs d'autoévaluation développés (tâches comprenant la conception du dispositif, objets évalués, type de données recueillies, artéfacts produits pour la communication des résultats de l'évaluation, modèles d'évaluation adoptés/adaptés) ;
4. La connaissance acquise et l'autorégulation de l'institution soutenue par l'autoévaluation (reconnaissance des points forts, des points faibles, des opportunités et des menaces et types d'actions d'amélioration mises en place d'après l'évaluation).

2.3 Les résultats

Les données qualitatives recueillies pour la caractérisation des dispositifs d'autoévaluation de chaque organisation scolaire (agrégation d'établissements ou établissement isolé) font partie d'une base de données – le logiciel Access 2010 – et à partir de celle-ci il est possible de quantifier les résultats les plus fréquents pour énoncer les tendances observées.

En ce qui concerne les pratiques antécédentes au programme d'évaluation externe des écoles, quoique 85% des établissements eussent des structures formelles d'évaluation interne à l'occasion de l'évaluation externe, seulement près de la moitié d'entre eux présentait des traces d'évolution. La majorité avait à peine fait une tentative de diagnostic organisationnel.

En ce qui concerne les acteurs sociaux qui composaient les équipes d'autoévaluation, nous avons constaté que la plupart d'entre elles étaient composées exclusivement par des professeurs. Seulement 13% des équipes comptaient avec la participation de toute la communauté éducative. Cependant, 18% des équipes comptaient avec l'appui des cabinets privés de conseil pour la mise en œuvre de l'évaluation institutionnelle. Les élèves et leurs parents ont seulement participé en répondant à des questionnaires sur la satisfaction. La participation de la communauté élargie (autorités locales, institutions et autres services communautaires) est rare et sans expression.

Les dispositifs focalisent surtout les résultats académiques, la performance de l'établissement, relativement à l'accomplissement du plan annuel d'activités et du projet éducatif. L'organisation et la performance des équipes pédagogiques (les départements de professeurs par domaine scientifique) est objet d'analyse dans 14% des dispositifs contre 11% d'entre eux qui se concentrent sur les processus d'enseignement et d'apprentissage. Malgré ces enjeux communs, à partir des discours des évaluateurs externes, nous constatons que la diversité d'objets focalisés par les équipes d'autoévaluation est assez grande. Par ailleurs les résultats académiques, l'organisation et l'accomplissement des plans annuels et le projet d'établissement, les dispositifs comprennent l'évaluation des projets contractualisés avec le Ministère (le Plan des Maths, le Plan de Lecture ou l'occupation pleine du temps scolaire – donc, des politiques publiques pour le curriculum), l'organisation et la gestion, les facteurs de contexte, les installations scolaires, les services de soutien socioéducatif comme la cantine ou la bibliothèque, le leadership, le climat scolaire, la culture scolaire, la participation des familles à la vie scolaire, les ressources humaines, les relations avec la communauté, ou la participation des enseignants et des élèves dans la vie scolaire.

En ce qui concerne les sources, les équipes privilégient les classements scolaires et les rapports d'autoévaluation des professeurs titulaires de postes de direction moyenne (professeurs coordinateurs des équipes/départements). Aussi les questionnaires d'opinion/satisfaction sont un instrument de recueil de données privilégié par les équipes et ils sont mentionnés dans 59% des rapports analysés. Les dispositifs mis en pratique par les organisations scolaires sont variés, en fonction de contextes et dynamiques particuliers, et constituent le résultat de processus de bricolage de connaissances mobilisées par les acteurs visant la consécution d'une tâche requise par l'administration. D'après les rapports examinés, la majorité des dispositifs développés ne semble pas obéir à des modèles diffusés par la littérature spécialisée. Cependant, on identifie 79 établissements qui ont utilisé le modèle structuré CAF (Common Assessment Framework) ce qui correspond à 23% des établissements évalués. Il s'agit d'une tendance croissante au long des 5 années d'intervention de l'Inspection Générale de l'Éducation.

La communication des résultats des processus d'autoévaluation aux représentants des communautés éducatives est rare et se fait surtout au sein des structures de management.

Pour les évaluateurs externes, les établissements ont développé des actions d'amélioration à la suite des processus d'autoévaluation seulement en 40% des cas qui ont montré des preuves d'auto-connaissance organisationnelle.

La diversité des actions d'amélioration entreprises est assez grande. En ce qui concerne les domaines d'amélioration, on identifie l'organisation et le management (14%) la reformulation des documents stratégiques (9%), des plans d'études professionnels (pour le niveau de l'enseignement secondaire) en profitant des projets gouvernementaux (8%), les processus d'enseignement et d'apprentissage (6%),

les conditions matérielles (4%), le renforcement du partenariat avec les institutions de la communauté (4%), la communication et l'image (2%), les services de soutien éducatif (2%), les instruments et les dispositifs d'évaluation des élèves (2%), des dispositifs d'enrichissement des plans formels d'études (1%) la formation des professeurs (1%) et le travail collaboratif entre professeurs (moins d' 1%).

3. Discussion

À partir des résultats de cette enquête, il nous semble que les procédures d'autoévaluation développées par les établissements ne sont pas centrales dans la majorité des cas pour la régulation locale de l'éducation. La plupart des dispositifs d'autoévaluation institutionnelle réfléchissent la focalisation des enjeux des acteurs sur les performances des élèves et des professeurs. Cette réflexion nous oblige à convoquer la médiatisation des politiques d'évaluation des élèves et des professeurs, plus centrales dans les enjeux des acteurs politiques. La pression sur les résultats académiques des élèves réduit la discussion sur l'efficace des écoles aux résultats performatifs et mesurables des classements académiques en négligeant, dans la plupart des cas, la salle de classe et les processus d'enseignement et d'apprentissage. Les enjeux se focalisent surtout sur les résultats au détriment des processus de production des organisations scolaires, c'est-à-dire, les technologies de l'enseignement et des apprentissages.

Le principal facteur de pression pour la mise en œuvre de l'autoévaluation des écoles est le programme d'évaluation externe. Ainsi, l'autoévaluation constitue surtout une tâche requise à l'organisation préalable à l'évaluation externe et plutôt qu'un unique instrument de régulation autonome ou d'apprentissage organisationnelle.

L'adaptation croissante du modèle CAF (Common Assessment Framework), emprunté au référentiel global de la compétitivité des entreprises, mais aussi des états-nation, semble mettre en évidence l'émergence du référentiel de marché dans la régulation de l'éducation par les écoles. Pourtant, ce référentiel de marché s'inscrit dans un contexte institutionnel où les écoles maintiennent des pratiques de régulation bureaucratiques soit modelées par la tradition centraliste de l'administration – orientées par la régulation de contrôle, soit par un contexte européen de régulation transnationale où la matérialisation d'une idée de qualité des écoles passe par l'eupérisation du modèle d'autoévaluation des services publics dont le CAF est un exemple diffusé par ' Institut Européen de l'Administration Publique et par l'administration nationale responsable par sa diffusion.

Donc, notre analyse tend à montrer que la mise en œuvre de la politique publique de l'autoévaluation des écoles, sous les influences de l'évaluation externe et d'un idéal économique de compétitivité des entreprises et des états-nation, adapté au secteur de l'éducation publique de forte tradition centraliste et bureaucratique, entraîne une certaine standardisation qui est adverse au développement d'une autoévaluation de nature formative basée sur la participation démocratique des communautés éducatives favorable à une régulation *sociocommunitaire* (J. Barroso, 2005). Il nous semble aussi évident que la régulation de contrôle, par opposition à une régulation autonome, est prédominante et que les dispositifs d'autoévaluation, d'une façon générale, en sont subordonnés. Nous assumons que l'absence de réglementation de la loi et d'une culture d'évaluation dans les écoles constituent des facteurs qui retardent l'application de la loi. C'est à la proximité de l'intervention des équipes d'évaluateurs externes que les établissements scolaires mettent en œuvre des dispositifs d'autoévaluation. Ce résultat nous amène à considérer que le principal facteur d'induction pour la mise en œuvre de l'autoévaluation au sein des écoles est leur évaluation externe et l'enjeu d'avoir une bonne classification dans le domaine *capacité d'autorégulation et d'amélioration de l'école* (chaque domaine d'évaluation a été classifié *d'insuffisant, suffisant, bon ou très bon*).

Malgré les tendances les plus expressives, la diversité des dispositifs nous amène à admettre l'existence d'expériences plurielles d'autoévaluation, donc, d'une multiple matérialisation de la

politique publique d'autoévaluation, ce que lui assigne un caractère fragmenté. Ainsi, des contextes particuliers déterminent-il peut-être les conditions de possibilité pour une régulation locale de l'éducation basée sur des processus d'autoévaluation constituant des dispositifs stratégiques pour la promotion des apprentissages organisationnelles, participés et collectifs. Dans ces cas là, nous croyons qu'il sera possible d'avoir une régulation autonome de base sociocommunautaire. Dans ces contextes, nous croyons que l'autoévaluation de l'école est une stratégie fondamentale pour l'apprentissage organisationnel et pour l'approfondissement de l'autonomie. Pourtant, le cadre analytique que nous avons construit ne nous permet pas d'isoler ces cas que nous imaginons être possibles. Pour cela il fallait mettre en œuvre une autre étude.

4. Références Bibliographiques

- Barroso, J. (2005). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J., & Afonso, N. (2011). *Políticas Educativas: mobilização de conhecimento e modos de regulação* Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Barroso, J. o. (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa, Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Faure, A. (1995). Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique. In: *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel* (pp. 69-83). Paris: L'Harmattan.
- Muller, P. (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In: *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel* (pp. 153-179). Paris: L'Harmattan.
- Thoening, J.-C. (2006). Politique publique. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 328-335). Paris: Les Presses Sciences PO.