**Institut d'études politiques de Paris**

**ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO**

**Programme doctoral de science politique**

**Centre d'études européennes et de politique comparée (CEE)**

**Centre de recherches internationales (CERI)**

**Doctorat en science politique**

# Gouverner par les standards

## *L'évaluation des enseignants et les processus d'étatisation managériale au Mexique et au Chili (années 1990-2020)*

Pablo Cussac García

**Thèse dirigée par Philippe Bezes, directeur de recherche CNRS, et Hélène Combes, directrice de recherche CNRS**

Soutenance le 26 novembre 2024

Jury :

Philippe BEZES, directeur de recherche CNRS, Sciences Po, CEE

Hélène BUISSON-FENET, directrice de recherche CNRS, ENS Lyon, Triangle (rapporteure)

Ève CHIAPELLO, directrice d'études, EHESS, CEMS

Hélène COMBES, directrice de recherche CNRS, Sciences Po, CERI

Patrick HASSENTEUFEL, professeur des universités, Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Printemps (rapporteur)

Patricio SILVA, professor, Universiteit Leiden, Institute for History

Antoine VAUCHEZ, directeur de recherche CNRS, Université Paris 1, CESSP

# Résumés de la thèse

*Résumé*

Le Mexique et le Chili sont parmi les rares États à avoir introduit des standards pour évaluer la performance des enseignants de manière nationale et centralisée. Présentés comme un mode d'évaluation « professionnalisant », ces instruments comportent d'importantes conséquences sur les salaires et les emplois et redéfinissent les rapports de la profession à l'État. À partir d'une enquête comparative et historique comprenant 142 entretiens avec des acteurs bureaucratiques, professionnels et experts, des sources écrites, des statistiques et des observations, cette thèse explique pourquoi ces deux pays contrastés ont adopté ce même dispositif et étudie ses effets sur les bureaucraties et la profession enseignante. Les standards s'imposent au Mexique en structurant une coalition contre le corporatisme syndical et pour la *différenciation* de l'administration éducative et de la profession. Au Chili, la coalition s'organise autour de la *réincorporation* des enseignants à l'État, contre le marché. Malgré ces objectifs divergents, leurs effets sur les bureaucraties et la profession sont similaires. D'une part, les standards centralisent les procédures d'évaluation et renforcent les capacités d'organisations techniques privées. D'autre part, leurs catégorisations de l'enseignement activent des dilemmes d'action collective et produisent la désidentification et la démobilisation de la profession. En explorant les coalitions politiques, les capacités bureaucratiques et les effets professionnels des standards, cette thèse montre que ces instruments néomanagériaux produisent de nouvelles formes étatiques, un processus que nous interprétons comme une étatisation managériale.

**Mots clés** : standards, évaluation, profession enseignante, instruments, *new public management*, expertise, capacités bureaucratiques, étatisation, méthodes qualitatives, comparaison, Chili, Mexique

*Abstract*

Mexico and Chile are among the few states that have introduced standards to evaluate the performance of teachers in a national and centralized manner. Presented as a "professionalizing" mode of evaluation, these instruments have significant consequences for teacher salaries and employment conditions, while redefining the relationship between the profession and the State. Based on comparative-historical materials that include 142 interviews with bureaucratic, professional, and expert actors, written sources, statistics, and observations, this thesis explains why these two contrasted countries adopted the same instrument and analyzes its effects on bureaucracies and the teaching profession. In Mexico, standards structured a coalition against union corporatism, which promoted the *differentiation* between the educational administration and the profession. In Chile, the coalition was organized around the *reincorporation* of teachers into the State, as opposed to the market. Despite these divergent objectives, their effects on both bureaucracies and the profession are similar. On the one hand, standards lead to the centralization of evaluation procedures and strengthen the capacities of private technical organizations. On the other hand, their categorizations of teaching activate dilemmas of collective action that result in the disidentification and demobilization of the profession. By exploring the political coalitions, bureaucratic capacities, and professional effects of standards, this thesis demonstrates that these neo-managerial instruments generate new state forms, a process interpreted as managerial State-formation.

**Keywords**: standards, evaluation, teaching profession, instruments, new public management, expertise, bureaucratic capacities, State-formation, qualitative methods, comparison, Chile, Mexico

# Remerciements

Beaucoup d'émotions me traversent au moment d'écrire ces lignes. L'épuisement de la rédaction et la mélancolie de la fin de thèse se disputent avec la joie du travail achevé et le souvenir chaleureux de toutes les personnes qui m'ont aidé à parcourir les six dernières années. Mes premiers remerciements vont au personnel administratif, aux universitaires, aux enseignants et aux représentants politiques et syndicaux qui ont accepté généreusement de participer à mon enquête en m'ouvrant la porte de leurs bureaux ou de leurs écoles et en partageant avec moi une partie de leur temps précieux. Au Mexique, comme au Chili, je n'ai trouvé que de la bienveillance et j'ai énormément appris de chaque entretien et de chaque rencontre. L'évaluation des enseignants est un sujet politisé et chargé d'avis contradictoires et si j'ai pu développer des analyses nuancées c'est grâce à la réflexivité de celles et ceux qui mettent en place ces instruments et qui doivent les éprouver.

Je dois remercier infiniment mes directeurs de thèse, Philippe Bezes et Hélène Combes. Depuis sept ans maintenant, j'ai pu bénéficier de leurs conseils, de leurs recommandations et de leurs commentaires toujours pertinents. C'est grâce à Hélène que je me suis dirigé vers l'évaluation des enseignants et que j'ai pu découvrir les subtilités de la politique mexicaine. Philippe m'a fait découvrir le goût des bureaucraties et affirmer mon appétance pour la sociologie historique. Je ne pourrai pas assez les remercier pour leurs lectures (et relectures) minutieuses, exigeantes et généreuses, dont l'apport à ce manuscrit est incalculable. C'est un vrai privilège d'avoir pu travailler avec deux excellents chercheurs mais, surtout, avec deux excellentes personnes. Les riches échanges que nous avons tenu, leur soutien et leur enthousiasme face à mes recherches m'ont permis de tenir bon même dans les moments de faiblesse et me serviront toujours d'exemple de comment accompagner les étudiant-es et les collègues.

Je remercie également les membres du jury qui ont accepté de lire et de discuter mon travail : Hélène Buisson-Fenet, Ève Chiapello, Patrick Hassenteufel, Patricio Silva et Antoine Vauchez.

Depuis 2018, j'ai pu bénéficier d'excellentes conditions de travail au Centre d'études européennes et de politique comparée (CEE) de Sciences Po. Je tiens à remercier particulièrement toute l'équipe de soutien à la recherche, qui veille aux infrastructures qui font tenir notre métier : Linda Amrani, Silvia Duerich-Morandi, Véronique Étienne, Audrey Ferreira, Katia Rio, Eleonora Russo, Samia Saadi et Sébastien Wony. Au CEE, j'ai pu aussi bénéficier de discussions en séminaire ou au détour d'un café avec des collègues inspirants qui, directement ou indirectement, ont contribué à mon travail. Un grand merci à Emiliano Grossman, Florence Haegel, Sandrine Lefranc, Ulrike Lepont, Bruno Palier, Matthias

Thiemann et Tommaso Vitale. J'ai aussi beaucoup appris de mes collègues et ami-es doctorant-es et de leurs sujets de thèses passionants : Marcela Alonso Ferreira, Meryem Bezzaz, Charlotte Boucher, Eva Bossuyt, Jens Carstens, Soazig Dollet, Maxence Dutilleul, Blandine Mesnel, Zoé Evrard, Maxime Gaborit, Émilien Houard-Vial, Malo Jan, Ségolène Mennesson, Tiago Ramalho, Roberto Rodríguez, Luis Sattelmayer, Apolline Taillandier, Lucien Thabourey, Marta Tramezzani, Paulus Wagner – et tous les autres ! Merci beaucoup à toustes les autres doctorant-es croisé-es au Collectif des doctorant-es de Sciences Po, au CERI, au CSO ou au CRIS : Aliénor Balaudé-André, Guillaume Beaud, Hugues Bonnefon, Mathéa Boudinet, Ronan Jacquin, Cécile Lavier, Lucas Puygrenier, Luis Rivera Vélez, Côme Salvaire (et mes excuses à celles et ceux que j'oublie).

Au fil des années, mon travail a été mis à l'épreuve et enrichi pas des chercheurs et des chercheuses qui ont accepté de le discuter, même lorsque mes analyses n'étaient pas abouties et que mes documents étaient trop longs. Un grand merci à Jérôme Aust, Cyril Benoît, Patrick Le Galès, Antoine Maillet, Xavier Pons et Willibald Sonnleitner, qui ont accepté de participer à mes comités de suivis annuels, et à Pierre Lascoumes pour les avoir organisés. Dans des séminaires, congrès ou journées d'études, j'ai bénéficié des échanges, des commentaires et des encouragements de Lorenzo Barrault-Stella, Marine Bourgeois, Luciana de Souza Leão, Renaud Gay, Clémentine Gozlan, Zachary Griffen, Charlotte Halpern et Juan Pablo Pardo Guerra, parmi d'autres, qui m'ont permis de préciser mes propositions.

Un grand merci aussi aux collègues et amis qui m'ont épaulé pendant la dernière ligne droite en acceptant de relire (et en améliorant !) des chapitres de ce manuscrit : Pierre Alayrac, Jean-Baptiste Chambon, Ahmed Chapi, Soazig Dollet, Maxence Dutilleul, Ignacio Garcés García et Nathan Rivet.

Ma thèse n'aurait pas pu être menée à terme sans la confiance que m'a accordé le département de sciences sociales de l'École normale supérieure (ENS-PSL), qui m'a accueilli pendant les deux dernières années dans le cadre d'un poste d'ATER. Je tiens à remercier particulièrement Johanna Siméant-Germanos pour m'avoir offert cette opportunité, pour son intelligence et sa bienveillance. Je tiens aussi à remercier Marie Alauzen, qui m'a aidé à déchiffrer les complexités bureaucratiques du poste, et Arnaud Pierrel, pour son accueil chaleureux dans le bureau R3-22. Tous et toutes les collègues du département m'ont fourni un soutien constant au fil de ces deux années éprouvantes et m'ont permis d'ouvrir les horizons de mes recherches et de mes enseignements. Je souhaite remercier particulièrement les camarades AGPR et ATER, Pierre Alayrac, Thomas Cortado, Brianne Dubois, Jeanne Ganault et Nathan Rivet, sans oublier Lise Bernard, Jérôme Deauvieau, Maroussia Ferry, Raphaëlle Nollez-Goldbach, Cédric Moreau de Bellaing, Marie Plessz, Blaise Wilfert et, bien sûr, Nicole Ruster, à qui je souhaite de profiter d'une retraite plus que méritée.

L'enseignement m'a permis au cours de ces six années de continuer à me former et à élargir mes horizons de réflexion. Je tiens à remercier tous les chercheurs qui m'ont permis de contribuer à leurs enseignements et à Sophie Leclercq, qui m'a permis de retourner au campus de Poitiers en tant qu'enseignant, et d'y développer mon premier enseignement *solo.* Surtout, je souhaite remercier mes étudiant-es, qui ont su me contagier leur enthousiasme et leur passion pour les sciences sociales et qui m'ont fait fait toujours sortir de cours un sourire aux lèvres.

Mes enquêtes de terrain au Mexique et au Chili n'auraient pas été possibles sans l'assistance précieuse de certains collègues, qui méritent une mention spéciale. Au Mexique, Martha Zambrano et Carlos Ornelas ont été les premiers, en 2017, à faciliter mon accès à l'Institut national d'évaluation de l'éducation. J'ai pu y découvrir des personnes toujours disposées à échanger avec moi et à me donner de riches pistes sur la poursuite de mon enquête, qui n'aurait pas été la même sans l'aide chaleureuse de Margarita Zorrilla Fierro, qui nous a tristement quittés au cours de la rédaction de cette thèse. Je sais qu'elle, qui aimait m'appeler « son étudiant », serait ravie de la voir arriver à terme. Margarita et ses collègues m'ont aussi mis en contact avec leurs homologues chiliens, mais mon terrain au Chili a largement reposé sur l'aide précieuse d'Antoine Maillet et d'Alfredo Joignant.

Merci beaucoup à mes ami-es, de Valencia, de Paris, et d'ailleurs, qui sauront se reconnaître. Merci de m'avoir incité à prendre de l'air, à boire des coups et à faire la fête de temps en temps. Merci pour votre patience, votre compréhension et vos encouragements. Méritent une mention spéciale Dimitri Chiron, pour notre amitié entretenue au long de ces difficiles années, et Ignacio Garcés García, pour tout ce que nous avons vécu ensemble et malgré la distance. Un grand merci aussi aux Veteranos Espartanos qui, au cours de cette thèse, auront connu deux montées, une finale de coupe et qui toutes les semaines me font retrouver le sens du collectif et l'esprit d'équipe.

Mes parents, Gema et Jaime, méritent le plus grand des remerciements. Merci beaucoup de m'avoir toujours encouragé à m'investir dans mes études et à poursuivre la voie de la recherche, tout aussi incertaine elle soit-elle. Merci beaucoup aussi à ma sœur, Violeta, qui, comme eux, endure ma mauvaise humeur et me fait toujours voir le bon côté des choses. J'ai une pensée particulièrement émue pour mon grand-père, José Luis, mon premier lecteur, et pour ma grand-mère, Montserrat.

Rien de tout cela n'aurait été possible sans Valerie et ses attentions et encouragements constants au cours de déjà plus de cinq années. J'espère pouvoir lui rendre au moins une partie de tout ce qu'elle a fait pour moi, que nous retrouverons le temps partagé et que nous continuerons à explorer les horizons de nos vies ensemble.

# Table des matières


Résumés de la thèse 3

Remerciements 5

Table des matières 9

Table des encadrés, tableaux, figures et graphiques 15

**Introduction générale. L'énigme des standards 17**

1. Regards sociologiques sur l'évaluation et la standardisation 21
2. État et profession enseignante en perspective historique au Chili et au Mexique 23
3. Les standards : une évaluation « authentique » et professionnalisante ? 27
4. Les outils de l'évaluation par standards 32
5. Entre étatisation et managérialisation : la double énigme des standards 34
6. Présentation de l'argument : l'évaluation comme étatisation managériale 37
7. Organisation de la thèse 39

**Chapitre 1. Évaluer les enseignants, transformer l'État : pour une sociologie des processus d'étatisation managériale 43**

**Introduction 43**

**1. Revue de la littérature : l'action publique, les professions, et l'État au prisme des instruments 44**

1.1. Les réformes néomanagériales de l'éducation en question : des critiques de la privatisation aux usages bureaucratiques des instruments 44

1.2. Le pouvoir des enseignants et le pouvoir sur les enseignants : repenser le rôle des syndicats dans les réformes néomanagériales 58

1.3. Instruments, expertise et capacités bureaucratiques : les nouveaux moyens d'intervention de l'État, par-delà l'économicisation 69

**2. Penser l'étatisation managériale : le cadre théorique d'une sociologie historique des instruments d'action publique 79**

2.1. Définir l'étatisation managériale 80

2.2. Retracer les origines politiques des standards : instruments, projets et coalitions 91

2.3. Caractériser les transformations bureaucratiques managériales : un recentrement sur les capacités 95

2.4. Comprendre les effets retour de l'étatisation managériale : la redéfinition des hiérarchies et les dilemmes d'action collective au sein de la profession enseignante 98

**3. Le dispositif d'enquête : suivre les instruments à partir d'une comparaison transnationale et processuelle 102**

3.1. Mexique–Chili : une comparaison des cas les plus différents ? 103

3.2. Des cas aux processus : sortir du cadre millien pour repenser la convergence 107

3.3. Suivre les instruments à travers différentes échelles 110

**4. Matériaux et terrains 112**

4.1. Suivre les instruments à partir des entretiens 113

4.2. Croiser les sources pour assurer l'objectivation : observations, documents, statistiques 119

**Conclusion 121**

**Partie 1 – Aux origines de la politique des standards : le « problème enseignant », les projets de construction de l'État et la transformation des coalitions d'action publique 125**

**Introduction générale 125**

**Chapitre 2. L'émergence du « problème enseignant » : les problématisations de l'enseignement à la fin de l'État développementaliste (années 1970- 1980) 131**

**1. Le projet technocratique : rationalisation, décentralisation et contrôle de la profession 134**
1.1. La profession enseignante chilienne transformée par la dictature : de la « dignification » à la marchandisation 135
1.2. La permanence du corporatisme face aux tentatives de décentralisation administrative au Mexique 142

**2. Les syndicats et la question salariale : les défenses du statut de fonctionnaire face aux projets technocratiques de réforme de l'État et à l'austérité budgétaire 150**
2.1. Mexique : les défaites salariales et l'émergence des critiques internes au corporatisme 151
2.2. Chili : la difficile lutte pour la revalorisation salariale et la réincorporation à l'État pendant la privatisation de l'éducation 154

**3. L'émergence d'un paradigme de la qualité : l'internationalisation et la spécialisation des experts en éducation 157**
3.1. Les reconfigurations de l'expertise internationale à la fin du développementalisme : le déclin de l'UNESCO et l'émergence des think tanks 158
3.2. L'expertise éducative chilienne : produire une définition économicisée de la qualité pour réintégrer à l'État 164
3.3. Une expertise éducative mexicaine au service et à distance de l'État 172

**Conclusion 176**

**Chapitre 3. Le triomphe ambigu des standards : la controverse entre économicisation et professionnalisation et le transfert des standards du Chili au Mexique (années 1990-2000) 181**

**Introduction 181**

**1. Économiciser le mérite : les modèles de valeur ajoutée, une solution « pragmatique » au problème des salaires 186**
1.1. Les modèles de valeur ajoutée : la quantification de l'efficacité enseignante entre l'administration et l'université 187
1.2. « *Carrera Magisterial* » : un outil « pour choisir » approprié par le syndicat enseignant 188
1.3. SNED : un instrument « pour voir » et complémentaire au marché 194

**2. La psychométrie au service de la professionnalisation : l'émergence des standards au Chili 199**
2.1. Les standards comme vecteur de professionnalisation 200
2.2. Renouer les liens entre l'État et la profession : l'importation des standards au Chili 206
2.3. Les limites des standards comme « charnière » : de la légitimation professionnelle à l'instrumentation économicisée du dispositif 211

**3. La recomposition des clivages au sein de l'expertise internationale : le tournant enseignant de l'OCDE et la remise en question de la quantification et l'accountability 218**
3.1. Problématiser l'efficacité enseignante : le tournant enseignant de l'OCDE 219
3.2. L'organisation clivée de l'accord OCDE–Mexique pour réformer l'évaluation enseignante autour de deux « instrument constituencies » 221

**4. Le transfert des standards au Mexique et la construction d'un consensus ambigu : des instruments de mesure psychométriques aux conséquences économicisées 227**
4.1. L'hypothèse des modèles de valeur ajoutée : creuser l'économicisation de « *Carrera* » pour défaire le pouvoir syndical mexicain 227

4.2. Défendre les standards dans un contexte d'alternances partisanes au Chili 232
4.3. Un instrument « équilibré » : la traduction de la carrière professionnelle chilienne au contexte politique mexicain 239

**Conclusion** **243**

**Chapitre 4. Les politiques de la différenciation (Mexique) et de l'incorporation (Chili) : l'extension des dispositifs d'évaluation et de leurs coalitions (années 2010)** **245**

**Introduction** **245**

**1. L'extension du domaine de l'évaluation : la traduction experte des luttes partisanes** **248**
1.1. Vers une évaluation « avec des conséquences » : la critique du pouvoir syndical par les think tanks mexicains (2008-2012) 248
1.2. Faire advenir la « carrière enseignante » : la mobilisation du think tank *Educación 2020* au Chili (2008-2014) 255

**2. Différencier et incorporer : la constitution des coalitions de réforme et les usages différenciés des carrières professionnelles** **261**
2.1. « Reprendre le gouvernement de l'éducation par l'État » : une coalition sans les enseignants pour différencier la profession de l'État au Mexique 262
2.2. Réétatiser l'éducation : une coalition avec les enseignants et contre la privatisation au Chili 268

**3. Centraliser, individualiser, étatiser : les choix d'instrumentation des standards dans la mise en place des carrières professionnelles** **276**
3.1. Centraliser : le pilotage de l'évaluation depuis des bureaucraties « techniques » autonomisées 277
3.2. Étatiser : des usages contrastés de la régulation bureaucratique de la profession enseignante 285
3.3. Individualiser : des dispositifs d'évaluation « authentiques » redéfinissant le mérite professionnel 291

**Conclusion** **295**

**Conclusion de la partie 1** **299**

**Partie 2 – Gouverner l'administration : la mise en œuvre des standards et la construction de capacités bureaucratiques** **303**

**Introduction générale** **303**

**Chapitre 5. Construire les capacités d'évaluation : la subordination des ministères face à l'autonomisation des agences et à la spécialisation des prestataires privés** **311**

**Introduction** **313**

**1. Les origines de la nouvelle division du travail évaluatif : la critique des bureaucraties ministérielles, entre capacités et politique** **318**
1.1. Chili : l'externalisation comme réponse au manque de capacités 322
1.2. Mexique : l'externalisation et l'agencification comme tentatives de dépolitisation de l'administration éducative 328

**2. La construction de capacités en dehors des ministères, entre logiques de subordination et de dépossession** **341**
2.1. La subordination du ministère chilien : la monopolisation des savoirs évaluatifs au MIDE et l'institutionnalisation du manque de capacités ministérielles 342
2.2. La dépossession du ministère et l'émergence des concurrences organisationnelles au Mexique 351
2.3. Les effets variables de la construction de capacités en dehors des ministères sur la mise en œuvre des instruments 356

**Conclusion** **366**

**Chapitre 6. Déployer l'évaluation et être gouverné par l'évaluation : la mise en œuvre des standards par les administrations locales 369**

**Introduction 369**

**1. Gouverner les administrations locales : recouplage et subordination à travers l'évaluation 375**
1.1. Chili : les « chaînes de performance » et la subordination des administrations locales 378
1.2. Mexique : la mise en cause et la dépossession des administrations locales 386

**2. Démanteler et formaliser les capacités d'évaluation : la reproduction locale des instruments et l'émergence d'une strate managériale intermédiaire 395**
2.1. Les paradoxes de la différenciation : le démantèlement des équipes d'évaluation et les réappropriations limitées de l'évaluation au Yucatán 396
2.2. Les « chaînes de la performance » en pratique : les appropriations et la diffusion des standards au Chili 405

**3. Performances, pratiques et découplage de l'enseignement : l'évaluation dans les interactions et les hiérarchies scolaires 413**
3.1. « *Cumpli-miento* » : le découplage de l'enseignement au Mexique 414
3.2. Simuler sans vouloir dissimuler : anticipations et ajustements face aux instruments de l'évaluation chilienne 417

**Conclusion 424**

**Conclusion de la partie 2 429**

**Partie 3 – Gouverner la profession : les effets politiques des standards sur les enseignants et leurs syndicats 433**

**Introduction générale 433**

**Chapitre 7. La normalisation des groupes professionnels : la fabrique des catégories du dispositif et la production de la désidentification 441**

**Introduction 441**

**1. Devenir évaluateur : la normalisation du jugement expert 446**
1.1. *Primus inter pares ?* Composition, dispositions et conception de soi d'une « élite » professionnelle 447
1.2. Devenir objectif : la correction du porfolio et la normalisation du jugement des évaluateurs 452

**2. Des individus aux catégories : la production des résultats ou la « dé-catégorisation fantôme » du jugement des évaluateurs 461**
2.1. Les commissions communales : la personnalisation et la « contextualisation » de l'évaluation au Chili 462
2.2. Juger (avec) les « candidats hypothétiques » : la normalisation des discriminations « infra-catégorielles » dans la correction de l'épreuve de connaissances au Mexique 467

**3. La réalité des catégories du dispositif ou la « re-catégorisation fantôme » 476**
3.1. Les rapports de résultats : la réification des catégories du dispositif 477
3.2. L'illégitimité de l'évaluation aux yeux des évaluateurs 480

**4. Des catégories aux groupes : la production et la reproduction des inégalités professionnelles 484**
4.1. Trop loin de l'État ? Les résultats à l'évaluation au prisme des inégalités territoriales 485
4.2. Trop vieux pour être performants ? Âge, « insuffisance » et sorties de la profession 489
4.3. Des formes nouvelles et renouvelées de concurrence intra-professionnelle 492

**Conclusion 496**

**Chapitre 8. Démobilisation, radicalisation et institutionnalisation : les effets de l'évaluation sur les syndicats enseignants et les coalitions de l'instrument 499**

**Introduction 499**

**1. Évaluation, dilemmes d'action collective et démobilisation 504**
1.1. Les conditions de possibilité de la contestation : de l'expérience de l'évaluation à la démobilisation syndicale 504
1.2. L'évaluation par le droit : les sanctions administratives et la démobilisation des syndicats enseignants 514

**2. La formation de coalitions contestataires : stratégies syndicales et engagements universitaires 523**
2.1. Le retournement de la stratégie de coopération : l'activation des dissidences et la critique des connivences entre directions syndicales et partis politiques 524
2.2. De nouvelles alliances avec le monde universitaire : vers des coalitions contre la standardisation éducative 534

**3. Les futurs de l'évaluation : les limites des alliances partisanes et l'institutionnalisation de l'évaluation 546**
3.1. La fin de la double évaluation et l'institutionnalisation de l'incorporation de la profession au Chili 546
3.2. Les continuités discrètes de la différenciation de l'État et de la profession au Mexique 552

**Conclusion 559**

**Conclusion de la partie 3 563**

**Conclusion générale 567**

**1. Gouverner par les standards : les processus d'étatisation dans les politiques publiques, les bureaucraties et les professions 568**
1.1. La double énigme des standards 568
1.2. Le rôle des instruments et des experts dans les projets d'étatisation 569
1.3. La transformation des bureaucraties par les instruments : de la privatisation à la construction de capacités 572
1.4. Des effets sociaux aux effets politiques des instruments 573

**2. Une approche processuelle et relationnelle de l'État et ses transformations 576**
2.1. L'étatisation managériale : une grille d'analyse pour étudier les transformations des États 576
2.2. Enquêter sur des instruments, repenser la comparaison : mettre les processus au cœur de l'analyse 578

**3. Prolongements 580**
3.1. Penser l'étatisation managériale dans le secteur éducatif et au-delà 580
3.2. Transposer et mettre à l'épreuve le concept d'étatisation managériale 583

**Bibliographie 585**

**Annexes 631**

1. Annexes au chapitre 1 631
2. Annexes au chapitre 3 638
3. Annexes au chapitre 5 642
4. Annexes au chapitre 6 644
5. Annexes au chapitre 7 652

# Table des encadrés, tableaux, figures et graphiques

Encadré 1 : Les conditions d'accès au terrain et le rapport au politique des experts mexicains et chiliens 117
Encadré 2 : L'enthousiasme des experts et la négociation des rapports aux universitaires 128
Encadré 3 : Enquêter sur les capacités bureaucratiques 310
Encadré 4 : Rentrer au cœur du dispositif pour comprendre ses effets 437

Tableau 1 : Les dispositifs d'évaluation au Mexique et au Chili 33
Tableau 2 : Les dimensions de l'étatisation managériale et leurs mécanismes de changement 102
Tableau 3 : État, éducation et profession enseignante au Mexique et au Chili 104
Tableau 4 : Présentation synthétique des entretiens 114
Tableau 5 : Évolution des instruments d'évaluation de l'enseignement (années 1980-2010) 185
Tableau 6 : Critères d'évaluation de « *Carrera* » (1993-2011) 193
Tableau 7 : Critères d'évaluation du SNED 193
Tableau 8 : Critères d'évaluation de *Docentemás* (2004-2023) 214
Tableau 9 : Critères de promotion au Mexique 287
Tableau 10 : Instruments d'évaluation au Mexique et au Chili 292
Tableau 11 : Les systèmes éducatifs de l'Araucanía et du Yucatán 374
Tableau 12 : La normalisation comme mode de classification 445
Tableau 13 : Types d'évaluateur et pratiques d'évaluation 447
Tableau 14 : La participation à l'évaluation dans les États « dissidents » 534
Tableau 15 : Effets des standards sur les syndicats et la mobilisation enseignante 561
Tableau 16 : Changement et institutionnalisation des standards (2019-2023) 562
Tableau 17 : Les politiques des standards au Chili et au Mexique 575

Figure 1 : La division du travail évaluatif au Chili (2005-2023) 320
Figure 2 : La division du travail évaluatif au Mexique (1992-2019) 321
Figure 3 : Échelons et hiérarchies éducatives locales au Chili 376
Figure 4 : Échelons et hiérarchies éducatives locales au Mexique 377
Figure 5 : Distribution initiale des résultats 474
Figure 6 : Deuxième distribution des résultats 474
Figure 7 : Distribution finale des résultats 476

Graphique 1 : Boycott de l'évaluation au Chili (2005-2020) 520
Graphique 2 : Inscrits aux listes électorales du *Colegio de profesores* (2001-2019) 520

## Liste des tableaux et figures en annexe

Tableau 18 : Récapitulatif des entretiens 631
Tableau 19 : Liste détaillée des entretiens (Chili) 632
Tableau 20 : Liste détaillée des entretiens (Mexique et autres) 634
Tableau 21 : Membres des groupes de travail sur l'évaluation et les politiques d'incitations pour les enseignants de l'accord OCDE–Mexique 640
Tableau 22 : La division du travail évaluatif au Chili (2005-2023) 642
Tableau 23 : La division du travail évaluatif au Mexique (1992-2019) 643
Tableau 24 : Échelons et hiérarchies éducatives locales au Chili 644
Tableau 25 : Échelons et hiérarchies éducatives locales au Mexique 645
Tableau 26 : Tâches évaluées et critères de performance (portfolio, Mexique) 652
Tableau 27 : Résultats à l'évaluation de la performance dans des États choisis, Mexique (2015-2016) 667
Tableau 28 : Résultats à l'évaluation de la performance par région, Chili (2003-2013) 668
Tableau 29 : Distribution des résultats des hommes à l'évaluation de la performance, par tranche d'âge, Mexique (2015-2016) 669
Tableau 30 : Distribution des résultats des femmes à l'évaluation de la performance, par tranche d'âge, Mexique (2015-2016) 669

Tableau 31 : Catégorisation et âge au Chili (2005-2014) 670
Tableau 32 : Âge moyen des enseignant en fonction de leur catégorisation, Chili (2004-2010) 670
Tableau 33 : Nombre d'enseignants et expérience dans la profession, Chili (2003-2018) 670
Tableau 34 : Catégorisations au dispositif « *Carrera magisterial* », Mexique (1998-2003) 671
Tableau 35 : Résultats à la carrière enseignante par type d'établissement (2020-2021) 671
Tableau 36 : Résultats aux concours d'accès à la profession (éducation primaire et secondaire), Mexique (2014-2018) 671

Figure 8 : Extrait du *Framework for Teaching* de Charlotte Danielson 638
Figure 9 : Standards, effort et efficience enseignante 639
Figure 10 : La carrière enseignante par standards proposée pour le Mexique 639
Figure 11 : Instrument d'observation des classes utilisé par les superviseurs du Yucatán 647
Figure 12 : Instrument d'observation utilisé par les superviseurs de la Ciudad de México avant l'introduction du « service professionnel enseignant » (page 1 sur 4) 648
Figure 13 : Extraits du rapport de résultats municipal 649
Figure 14 : Extraits du rapport de résultats de l'école 651
Figure 15 : « Schéma illustratif de la grille d'évaluation » (portfolio, Mexique) 653
Figure 16 : « Éléments communs aux niveaux d'exécution dans la grille et aspects différenciateurs » (portfolio, Mexique) 654
Figure 17 : Exemple de la grille d'évaluation du portfolio. Indicateur « Relation entre activités et objectifs » (*Docentemás*, Chili) 655
Figure 18 : Exemple de la grille d'évaluation du portfolio. Indicateur « Ambiance de travail » (*Docentemás*, Chili) 656
Figure 19 : Exemple d'une « tâche » et de son évaluation (portfolio, Mexique) (sept images) 657
Figure 20 : Rapport individuel de résultats (Mexique) 661
Figure 21 : Rapport individuel de résultats (épreuve de connaissances, Mexique) 662
Figure 22 : Rapport de résultats individuel, résultats (*Docentemás*, Chili) 663
Figure 23 : Rapport de résultats individuel, cours enregistré (*Docentemás*, Chili) 664
Figure 24 : Rapport de résultats individuel, attributs du portfolio (*Docentemás*, Chili) 665
Figure 25 : Rapport de résultats individuel, attributs du portfolio come « forces et faiblesses » (*Docentemás*, Chili) 666
Figure 26 : Extraits du rapport de résultats individuel, description du cours filmé (*Docentemás*, Chili) 666

# Introduction générale
# L'énigme des standards

> « Nous sommes tous d'accord sur un point central : il est urgent de réformer et de moderniser le cadre juridique pour obtenir une éducation de plus grande qualité et plus équitable. Cette réforme constitutionnelle réaffirme le gouvernement [*rectoría*] de la politique éducative nationale par l'État mexicain. Une partie essentielle de cela est la création du service professionnel enseignant, qui reconnaîtra la formation et les accomplissements des enseignants. Leurs droits seront préservés car leur accès, permanence et promotion dans la profession ne seront pas sujets à des critères discrétionnaires. Les bons enseignants auront l'opportunité de progresser à partir de leur mérite professionnel. C'est le moment d'ouvrir la voie aux grands éducateurs du pays. »[1]

Ciudad de México, 10 décembre 2012. Enrique Peña Nieto vient de récupérer la présidence du pays pour la Parti révolutionnaire institutionnel (PRI). Il annonce lors d'une cérémonie fastueuse dans le Musée national d'anthropologie un des grands chantiers de son gouvernement : une réforme de l'éducation comprenant un nouveau dispositif d'évaluation des enseignants, le « service professionnel enseignant ». Ce lieu n'est pas anodin. À peine un an et demi plus tôt, en mai 2011, son prédécesseur, Felipe Calderón (Parti action nationale), et la présidente du syndicat enseignant unique, Elba Esther Gordillo, y signaient l'introduction de « l'évaluation enseignante universelle ». Finalement délaissée par le syndicat, cette évaluation « universelle » est jugée être un fiasco, ainsi que les concours pour le recrutement des nouveaux enseignants introduits au même moment. Peña Nieto vise cette influence syndicale sur les processus d'évaluation, sélection et promotion professionnelle lorsqu'il affirme que le nouveau dispositif émancipera les enseignants des « critères discrétionnaires » et permettra à l'État de reprendre le « gouvernement de l'éducation ». Elba Esther Gordillo n'assiste pas au discours du nouveau président. Deux mois plus tard, en février 2013, elle sera arrêtée, accusée de détournements de fonds syndicaux, et elle passera les cinq années suivantes en prison.

[1] El Universal, « Disurso. Enrique Pela Nieto sobre reforma educativa », 11 décembre 2012.

> « Sans doute, la discussion d'un projet de carrière enseignante a été très longue et complexe. Pendant de nombreuses années […], les enseignants ont porté la demande d'une carrière enseignante. En grande partie, cela était en lien avec les dettes héritées du processus de municipalisation et avec les conditions de travail en vigueur au moment du retour à la démocratie […] Sans préjudice de certains détails et réserves que j'ai par rapport à ce processus, je considère que c'est une avancée formidable pour l'éducation chilienne. L'aspect que je valorise le plus est que [la carrière] injecte des ressources comme la bonification de reconnaissance professionnelle […] comme un transfert direct et non conditionnel à tous les enseignants […]. Un pourcentage mineur sera déterminé en fonction de la performance [et] nous avons veillé à ce que cette notion soit perfectionnée et complexifiée, enrichie dans tous les sens du terme. De cette façon, le projet contribue à la "dévoucherisation", puisqu'il prend la forme d'apports directs qui ne sont pas financés en fonction de la demande [scolaire]. »[2]

Santiago du Chili, 28 janvier 2016. Après des mois de négociations, discussions et mobilisations, la loi de « carrière enseignante » est passée par le second gouvernement de Michelle Bachelet et les députés de gauche en célèbrent le vote. Giorgio Jackson est parmi les plus investis. Ancien porte-parole des étudiants universitaires mobilisés en 2011 pour une éducation « publique de qualité », à vingt-neuf ans il est un des plus jeunes députés du parlement, où lui et son parti, Révolution démocratique, représentent l'opposition de gauche au gouvernement de la présidente. L'opposition est cependant moindre ce jour-ci. Le gouvernement a fait de la réforme du marché éducatif sa principale priorité : en parallèle à la carrière enseignante sont aussi interdits les profits des écoles privées subventionnées par l'État. La gestion des écoles publiques est aussi progressivement centralisée et les études universitaires rendues partiellement gratuites. La mise en place d'une « carrière enseignante », c'est-à-dire d'un dispositif permettant aux enseignants d'augmenter leurs salaires sans avoir à chercher une promotion à des postes de direction, est une demande syndicale de longue date. Son obtention est interprétée comme une victoire sur le rôle du marché. Non seulement la carrière enseignante implique un transfert des ressources à « tous » les enseignants, mais celles-ci sont désindexées des *vouchers* qui financent le système éducatif chilien et lui donnent sa forme marchande[3].

[2] Intervention du député Giorgio Jackson lors de la troisième séance de discussion du projet de loi de « carrière enseignante », le 28 janvier 2016, dans Departamento de Servicios Legislativos y Documentales, *Historia de la Ley N° 20.903: Crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas*, Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional, 2018, p. 1348.

[3] Plutôt que de transférer une enveloppe fixe annuelle aux écoles, le ministère de l'Éducation transfère des ressources variables en fonction de la « demande » scolaire, mesurée à partir de l'assiduité et la présence à l'école. Les élèves (et leurs familles) peuvent donc « voter avec leurs pieds » et choisir l'école de leur choix, qui reçoit ainsi le montant de leur *voucher*. Ce système créant un marché de l'éducation publique (et où les *vouchers* servent

L'évaluation enseignante dont il est question dans ces deux vignettes est investie de pouvoirs extraordinaires. Elle serait, dans un premier temps, un instrument capable de réintroduire l'État face à des opposants redoutables, comme le syndicat enseignant mexicain ou le marché au Chili. Vecteur d'étatisation, l'évaluation serait aussi la clé de la professionnalisation et de l'amélioration des conditions de travail et des salaires des enseignants de ces deux pays. Ces mises en scènes publiques de l'évaluation peuvent surprendre par rapport aux usages et aux effets typiques des politiques d'*accountability* et des dispositifs néo-managériaux, qui sont généralement associés à la diffusion de mécanismes de marché, à la privatisation des administrations étatiques ou à la déprofessionnalisation et à la mise en concurrence des professionnels. L'étonnement est d'autant plus grand lorsque l'on considère les contextes où ces évaluations sont introduites et le contraste des significations qui leur sont attachées. Au Mexique, l'introduction du « service professionnel enseignant » est présentée comme une reprise en main de l'éducation, qui aurait été « colonisée »[4] par le syndicat enseignant. Héritier de l'organisation corporatiste de l'État et de la profession, le syndicat a en effet su naviguer dans un contexte de concurrence partisane accrue pour s'autonomiser du PRI, conforter son imbrication avec l'administration éducative et accroître sa capacité à administrer les postes et les carrières enseignantes. Parce qu'elle touche à un des piliers de l'État postrévolutionnaire, les enseignants et leur syndicat, l'évaluation est un instrument conflictuel et polarisant, comme en attestent les violents affrontements entre la police et les enseignants qui s'enchaînent entre 2013 et 2016. Au contraire, au Chili, la « carrière enseignante » est encensée comme l'aboutissement de trois décennies de mobilisations syndicales pour en finir avec la précarité enseignante et récupérer un statut fonctionnaire perdu dans le sillage des réformes marchandes de la dictature du Général Pinochet. Outil bienveillant, l'évaluation serait un moyen de réparer une injustice historique et d'augmenter les salaires enseignants. Négociée par la direction syndicale enseignante, la « carrière enseignante » est l'héritière du dispositif *Docentemás*[5], introduit en 2004 suite aux demandes et aux propositions des représentants enseignants pour mettre fin à l'emprise des directeurs (nommés par le régime militaire) sur leur travail.

Si les histoires politiques et les configurations institutionnelles où intervient l'évaluation sont nettement contrastées au Mexique et au Chili, c'est cependant le même instrument qui est introduit dans les deux pays. Autant le « service professionnel enseignant » au Mexique que la « carrière enseignante » et *Docentemás* au Chili sont des dispositifs d'évaluation par standards

à financer les écoles privées en contrat avec l'État) a été conçu par Milton Friedman et introduit au Chili par les économistes conseillant la dictature du Général Pinochet. Voir Milton Friedman, « The Role of Government in Education » dans Robert A. Solo (dir.), *Economics and the Public Interest*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1955, p. 123-144.

[4] Carlos Ornelas, *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*, Ciudad de México, Siglo Veintiuno, 2012.

[5] La traduction littérale du nom de cet instrument serait « Enseignantplus », pour faciliter la lecture nous avons décidé de conserver le nom original en espagnol.

établissant une définition du « bon » enseignement. Cette modalité d'évaluation est présentée dans les deux pays comme un moyen de professionnaliser les enseignants. Or, comme l'indique l'extrait du député chilien, cela passe en bonne mesure par l'introduction ou le renforcement de l'évaluation des performances, la différenciation des salaires et la flexibilisation des emplois. Pourquoi deux pays aussi contrastés introduisent-ils les mêmes instruments pour gouverner leur profession enseignante ? Une fois introduits dans ces configurations institutionnelles, les standards ont-ils les mêmes effets, sont-ils l'objets des mêmes appropriations, contournements et contestations ?

Cette thèse aborde ces questions à partir d'une approche inspirée de la sociologie historique de l'État et d'une enquête centrée sur la genèse, les usages et les effets des dispositifs d'évaluation enseignante. Nous défendons la thèse que les standards introduits au Mexique et au Chili participent à deux processus analogues d'*étatisation managériale*. Ces processus se caractérisent par leur combinaison des logiques bureaucratiques et de gestion par la performance. Ces combinaisons donnent forme à des *projets de construction* de l'État par le biais d'instruments néomanagériaux, qui interagissent avec les différentes *trajectoires de formation* de l'État au Chili et au Mexique. À l'origine de ces processus se trouvent des coalitions et des projets de construction de l'État (c'est-à-dire, de redéfinition de ces modes d'intervention et de ses bureaucraties) contrastés. Au Chili, le projet de *réincorporation* de la profession enseignante à l'État permet l'alliance du syndicat enseignant aux experts portant les standards, contre les héritages de la marchandisation du système éducatif. Au contraire, au Mexique, l'objectif de *différenciation* de la profession et de l'État se fait à l'encontre du syndicat enseignant, héritier de la formation de l'État corporatiste. Malgré ces différences, l'introduction des standards crée des administrations techniques et des capacités bureaucratiques similaires et produit des effets de désidentification et de démobilisation syndicale comparables dans ces deux pays que tout oppose pour autant. En caractérisant ces transformations comme une étatisation managériale, cette thèse contribue à la sociologie de l'État à partir d'une entrée par les instruments d'action publique. En réintroduisant l'État dans la régulation du groupe professionnel enseignant par le biais d'instruments néomanagériaux, les standards produisent de nouvelles capacités bureaucratiques, redéfinissent les frontières étatiques et contribuent à infléchir les trajectoires de formation de l'État par le corporatisme, au Mexique, et par le marché, au Chili.

Dans cette introduction générale, nous revenons d'abord sur certains éléments de définition des processus d'évaluation et de standardisation pour caractériser l'évaluation de l'enseignement par standards (1). Ces processus généraux doivent être situés dans les trajectoires mexicaine et chilienne de formation de l'État et de la profession enseignante (2). Placée dans ces contextes, l'évaluation par standards fait apparaître autant une énigme

empirique (l'introduction des mêmes dispositifs dans ces deux pays et leur éventuelle convergence, 3 et 4) que théorique (l'imbrication des processus d'étatisation et de managérialisation, 5). Pour résoudre cette double énigme, nous proposons d'interpréter les standards comme participant de processus analogues d'*étatisation managériale* dans les deux pays (6).

## 1. Regards sociologiques sur l'évaluation et la standardisation

L'évaluation *par standards* est un mode singulier de régulation de l'enseignement. Parce qu'ils contrastent avec les formes de contrôle bureaucratique de la profession, ainsi qu'avec d'autres techniques d'évaluation contemporaines, les standards problématisent les rapports entre la profession enseignante et l'État. Cet instrument nous apparaît ainsi comme une porte d'entrée privilégiée pour étudier le rôle joué par l'État dans des processus sociaux fondamentaux comme l'évaluation et la standardisation.

Dans le cadre des réformes néomanagériales, les instruments d'évaluation et les standards semblent avoir pénétré tous les espaces de la vie sociale. Nous vivrions dans un « monde de standards »[6], dans une « société de l'évaluation »[7] ou « ordinale »[8] formatée par la « bureaucratisation néolibérale »[9]. Directement ou indirectement, tous ces constats macrosociologiques donnent un rôle central aux instruments d'évaluation et/ou aux standards. Les définitions de ceux-ci ne sont cependant pas stabilisées – conséquence, sans doute, de la diversité de sous-champs disciplinaires ayant abordé ces questions. Les opérations, processus et pratiques d'évaluation ou de standardisation contribuent, par leur omniprésence et leur naturalisation à la difficulté de leur définition sociologique. Nous optons donc pour une définition minimale de ces termes. Concernant l'*évaluation*, il nous faut d'abord distinguer les processus de « valorisation » et « d'évaluation ». Si les deux sont généralement imbriqués en pratique, le premier représente les opérations, les conventions ou les jugements qui permettent de donner à une entité de la valeur. L'évaluation, quant à elle, représente les pratiques qui permettent d'estimer la valeur d'une entité[10]. Cette distinction est heuristique pour expliciter la double nature descriptive et prescriptive de l'évaluation. Si les évaluations de la performance

[6] Nils Brunsson et Bengt Jacobsson (dir.), *A World of Standards*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
[7] Peter Dahler-Larsen, *The Evaluation Society*, Stanford, Stanford University Press, 2011.
[8] Marion Fourcade et Kieran Healy, *The Ordinal Society*, Cambridge et Londres, Harvard University Press, 2024.
[9] Béatrice Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012.
[10] Michèle Lamont, « Toward a Comparative Sociology of Valuation and Evaluation », *Annual Review of Sociology*, 2012, vol. 38, nº 1, p. 201-221 ; François Vatin (dir.), *Evaluer et valoriser: Une sociologie économique de la mesure*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2013.

des enseignants ne sont pas nécessairement quantifiées, elles partagent cette double nature avec les processus de catégorisation[11] et de quantification[12] de la réalité sociale.

La nature prescriptive, qui dote l'évaluation de son contenu politique, mérite qu'on s'y attarde brièvement. Celle-ci découle non seulement de l'émission de jugements moraux (de valeur) sur les individus évalués (les enseignants évalués peuvent être classés comme « insuffisants » ou « excellents »), mais aussi du choix des critères d'évaluation, qui valorisent certaines variables et en excluent d'autres, éliminant au passage des définitions alternatives et les problématisations portées par certains acteurs[13]. Double procédé de savoir et de pouvoir, l'évaluation ne saurait être définie exclusivement à partir de ses propriétés méthodologiques ou de son degré de formalisation. Comme Xavier Pons le remarque, ce que l'évaluation veut dire dans le domaine éducatif dépend en large mesure de luttes professionnelles de définition[14]. Cette définition minimale nous permet de centrer l'analyse sur les différentes définitions de l'évaluation portées par les acteurs, ainsi que sur les formes d'expertise qu'ils revendiquent, leurs concrétisations instrumentales et le contenu moral et politique de ces choix, en portant une attention particulière aux « sous-processus » de catégorisation et de légitimation[15].

Contrairement à l'évaluation, les standards et la standardisation n'ont pas fait l'objet d'analyses sociologiques systématiques jusqu'à récemment. Les standards font en effet partie de ces « choses ennuyantes » de la vie sociale[16], ce qui contribue à leur naturalisation, à leur inertie et à l'oubli des choix arbitraires à l'origine de leur construction[17]. Les sociologues définissent généralement la standardisation comme un « processus construisant des uniformités à travers le temps et l'espace, à partir de l'élaboration et la convention de règles »[18]. Davantage que l'évaluation, les standards sont intimement liés à l'autorité experte, qu'elles peuvent tantôt remplacer, tantôt consacrer en établissant un mode de « régulation douce »[19]. Par leurs liens à l'autorité experte et à l'homogénéisation, les standards sont des pièces centrales de la construction de l'État et des professions. D'une part, différentes formes de standardisation (de la nature, des villes, des poids et des mesures, des personnes) se trouvent à l'origine de ce que James Scott nomme la « lisibilité » (*legibility*) : ce procédé par lequel les États modernes

[11] Louis Dumont, *Homo hierarchicus: le système des castes et ses implications*, Paris, Gallimard, 1971.
[12] Alain Desrosières, « Classer et mesurer : les deux faces de l'argument statistique », *Réseaux*, 1995, vol. 13, nº 71, p. 11-29 ; Wendy Nelson Espeland et Mitchell L. Stevens, « A Sociology of Quantification », *European Journal of Sociology*, 2008, vol. 49, nº 03, p. 401.
[13] Pour un exemple classique de ce type de luttes, voir Wendy N. Espeland, *The Struggle for Water: Politics, Rationality, and Identity in the American Southwest*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
[14] Xavier Pons, *Évaluer l'action éducative*, Paris, Presses universitaires de France, 2010.
[15] M. Lamont, « Toward a Comparative Sociology of Valuation and Evaluation », art cit.
[16] Geoffrey C. Bowker et Susan Leigh Star, *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences*, Cambridge et Londres, MIT Press, 2000.
[17] Laurent Thévenot, « Governing Life by Standards: A View from Engagements », *Social Studies of Science*, 2009, vol. 39, nº 5, p. 793-813.
[18] Stefan Timmermans et Steven Epstein, « A World of Standards but not a Standard World: Toward a Sociology of Standards and Standardization », *Annual Review of Sociology*, 2010, vol. 36, nº 1, p. 71.
[19] N. Brunsson et B. Jacobsson (dir.), *A World of Standards*, *op. cit.*

traduisent la complexité du « hiéroglyphe social » dans un langage bureaucratique permettant de rendre le territoire et la population gouvernables[20]. D'autre part, les standards sont aussi au cœur du processus de professionnalisation : ceux-ci assurent une définition des pratiques et des savoirs professionnels, ainsi que de leurs limites déontologiques, ce qui permet de développer des formations universitaires spécialisées dans le but d'aspirer à une juridiction exclusive sur un domaine d'activité donné[21].

L'établissement des standards est donc un processus éminemment politique. Leur mise en œuvre concentre et centralise le pouvoir étatique, au détriment de savoirs et de pratiques locales. Au sein des professions, les standards excluent des sous-groupes concurrents et sanctionnent, en interne, les conduites et les pratiques qui s'en écarteraient. Si les usages et les traductions locales des standards sont toujours incertains et variés, leur potentiel *standardisant* est toujours présent. En recentrant notre définition des standards et de la standardisation autour de ses aspects les plus politiques (le pouvoir et la redevabilité des experts, leurs usages étatiques et professionnels), nous nous éloignons de la tradition d'études des sciences et des techniques ayant travaillé sur la capacité des standards à coordonner l'action entre différents groupes et sites d'interaction[22]. Nous retiendrons néanmoins leur intérêt pour les enjeux d'action collective soulevés (ou résolus) par la construction des standards, pour les intermédiaires nécessaires à la mise en œuvre des standards et à l'enrôlement des différents acteurs investis dans celle-ci, ou pour leurs effets politiques incertains et variables – « quelque part entre la mondialisation glorifiée et la sombre déshumanisation, chaque standard produit une petite ou grande transformation d'un ordre social donné »[23].

## 2. État et profession enseignante en perspective historique au Chili et au Mexique

Les standards d'évaluation de l'enseignement sont un point de départ privilégié pour étudier la construction de l'État et les transformations de la profession enseignante. Un aspect souvent oublié dans les débats contemporains sur l'évaluation de l'enseignement est à quel point cet instrument est, dès ses origines, un outil contribuant à la formation de l'État, à la concentration et l'autonomisation du pouvoir bureaucratique et donnant forme à une professionnalisation enseignante inachevée. Cette mise en perspective nous permet de faire ressortir la pertinence,

[20] James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998.
[21] Andrew Abbott, *The System of Professions: an Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.
[22] Pour un exemple de ces travaux, voir Stefan Timmermans, « Trust in Standards: Transitioning Clinical Exome Sequencing from Bench to Bedside », *Social Studies of Science*, 2015, vol. 45, n° 1, p. 77-99.
[23] S. Timmermans et S. Epstein, « A World of Standards but not a Standard World », art. cit, p. 83. Voir cette revue de la littérature our une analyse plus détaillée des différents travaux ayant traité de la construction, mise en œuvre et effets des standards.

d'une part, des standards comme objet d'étude et, d'autre part, d'un cadrage socio-historique pour les étudier.

Les liens entre éducation, formation de l'État et formalisation d'une bureaucratie éducative et d'une profession enseignante autonome des pouvoirs locaux au XIX$^{ème}$ siècle sont bien décrits dans des contextes comme la France, avec l'institutionnalisation et la professionnalisation de l'inspection[24], le Royaume-Uni ou les États-Unis[25], ou l'Allemagne, où la création des directeurs des écoles permet le passage d'une régulation religieuse et « de l'extérieur » des écoles, à une régulation bureaucratique et « de l'intérieur »[26]. En Amérique latine, le rôle de l'éducation dans la construction des États est encore plus central. Comme le montre Hillel D. Soifer, la capacité à institutionnaliser un système éducatif centralisé recouvrant l'ensemble du territoire national est une des composantes centrales du projet de construction des États indépendants : contrairement à l'expérience européenne, où des États-nations modernes créent des systèmes éducatifs, les États latino-américains nouvellement indépendants *se construisent* en déployant l'éducation publique[27]. Les buts de ces projets sont pluriels, et dépendent bien entendu des contextes géographiques et temporels, mais recoupent pour l'essentiel l'intégration contrôlée des classes populaires et leur socialisation au récit national[28]. L'aboutissement de ce projet dépend, en large mesure, de la constitution et la territorialisation d'un corps national d'inspection qui permet, dans des pays comme le Chili, la construction d'un système d'éducation primaire national, un résultat bien plus ambivalent dans des contextes où la construction et la supervision de ce système repose sur les autorités et les notables locaux (comme au Mexique)[29].

Malgré leurs différences, vers la moitié du XX$^{ème}$ siècle, tant le Mexique comme le Chili comptent avec des États éducateurs comparativement développés et forts au niveau latino-américain[30]. Ils y sont arrivés, néanmoins, par des chemins différents. Au Mexique, après la Révolution (1910-1920), le système éducatif national s'institutionnalise grâces au volontarisme de l'administration centrale, animée dans les années 1920 par l'idée de l'établissement d'une

[24] Antoine Prost, *Histoire de l'enseignement en France 1800-1967*, Paris, Armand Colin, 1968.
[25] Kate Rousmaniere, « The History of School Teachers and Administrators » dans John L. Rury et Eileen H. Tamura (dir.), *The Oxford Handbook of the History of Education*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 474-489.
[26] Marcelo Caruso, « Liberal Governance and the Making of Hierarchies: *Oberlehrer* in Munich's Elementary Schools (1871–1918) », *Journal of Educational Administration and History*, 2009, vol. 41, n° 3, p. 223-237.
[27] Hillel David Soifer, *State Building in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2015.
[28] G. Antonio Espinoza, *Education and the State in Modern Peru: Primary Schooling in Lima 1821-c. 1921*, New York, Palgrave Macmillan, 2016.
[29] H.D. Soifer, *State Building in Latin America*, *op. cit.*, p. 124-157. Pour une version synthétique de l'argument, centrée sur le Chili, voir Hillel David Soifer, « The Sources of Infrastructural Power: Evidence from Nineteenth-Century Chilean Education », *Latin American Research Review*, 2009, vol. 44, n° 2, p. 158-180.
[30] Rodrigo Mayorga, « Una red educativa, cuatro escuelas, millones de ciudadanos: Educación, Estado republicano y sociedad civil en Chile (1813-2011) » dans Ivan Jaksic et Francisca Rengifo (dir.), *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo II: Estado y sociedad*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 333-364 ; Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes et Raúl Bolaños Martínez (dir.), *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

« race cosmique » métisse et castillanisée. Pour cela, des milliers d'écoles sont construites et des dizaines de milliers d'enseignants sont incorporés à l'État à travers le syndicat unique corporatiste[31]. Au Chili, le processus est légèrement différent, du fait de la petite taille de l'État, notamment avant la colonisation des territoires mapuche pendant le dernier tiers du XIX$^{ème}$ siècle[32]. Se consolide au Chili un système éducatif qui, tout en dépendant fortement d'acteurs privés, reflète un pouvoir central fort caractéristique de l'« exceptionnalité chilienne » dans le processus de construction étatique régional[33]. Le rôle de l'État dans l'éducation est renforcé pendant les années 1960 et jusqu'au coup d'État du général Pinochet, qui en 1982 municipalise l'éducation et encourage sa privatisation[34].

Ces trajectoires d'étatisation de l'éducation donnent forme à une profession enseignante hétéronome. La constitution des « États enseignants » chilien et mexicain à la fin du XIX$^{ème}$ siècle et, surtout, avant les années 1970 passe principalement par l'allongement des chaînes de patronage dans l'administration éducative qui lient enseignants, administration éducative et partis politiques dans un mode d'organisation corporatiste de la profession et l'État[35]. Ces liens sont particulièrement étroits au Mexique, cas paradigmatique du « corporatisme de parti », mais aussi au Chili, où la logique d'incorporation des enseignants à l'État suit les lignes d'un « corporatisme d'État » davantage dépolitisant et contrôleur[36]. Bien entendu, cette étatisation corporatiste de la profession est toujours incertaine et contestée dans des localités, notamment rurales, où les parents et les communautés s'approprient les espaces scolaires et des fins parfois différentes à celles prévues par l'administration centrale, comme le montrent les travaux de Mary Vaughan[37] et d'Elsie Rockwell[38] sur le Mexique. Les enseignants sont des acteurs

[31] John A. Britton, « Teacher Unionization and the Corporate State in Mexico, 1931-1945 », *The Hispanic American Historical Review*, 1979, vol. 59, n° 4, p. 674-690 ; Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1995 ; Manuel Vargas, « La biología y la filosofía de la "raza" en México: Francisco Bulnes y José Vasconcelos » dans Aimer Granados García et Carlos Marichal (dir.), *Construcción de las identidades latinoamericanas*, Ciudad de México, El Colegio de Mexico, 2009, p. 159-178.

[32] R. Mayorga, « Una red educativa, cuatro escuelas, millones de ciudadanos: Educación, Estado republicano y sociedad civil en Chile (1813-2011) », art cit.

[33] Annick Lempérière, « ¿Excepcionalidad chilena? La formación del Estado, entre revolución e institucionalización (1810-1845) » dans I. Jaksic et F. Rengifo (dir), *Historia política de Chile, 1810-2010, op. cit.,* p. 23-54 ; Franck Safford, « The Construction of National States in Latin America, 1820-1890 » dans Miguel Ángel Centeno et Agustín Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 25-55.

[34] Beatrice Ávalos, « Luchando por educación "para todas y todos": La visión educacional de la Unidad Popular y de Salvador Allende » dans Robert Austin Henry, Joana Salém Vasconcelos et Viviana Canibilo Ramírez (dir.), *La vía chilena al socialismo 50 años después. Tomo II: Memoria*, Buenos Aires, CLACSO, 2020, p. 155-174.

[35] G. Antonio Espinoza, « National Education Systems: Latin America » dans J.L. Rury et E.H. Tamura (dir.), *The Oxford Handbook of the History of Education*, *op. cit.*, p. 198-212.

[36] Ruth Berins Collier et David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 2002 [1991].

[37] Mary K. Vaughan, *Cultural Politics in Revolution: Teachers, Peasants, and Schools in Mexico, 1930-1940*, Tucson, University of Arizona Press, 1997.

[38] Elsie Rockwell, « Schools of the Revolution: Enacting and Contesting State Forms in Tlaxcala 1910-1930 » dans Gilbert M. Joseph et David Nugent (dir.), *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham, Duke University Press, 1994, p. 170-208.

centraux de la tension entre la rhétorique émancipatrice qui enveloppe l'éducation publique et sa mise en œuvre centralisée et standardisée : agents de transformation sociale pendant et après la Révolution, apôtres de l'éducation socialiste dans les années 1930, notables locaux et agents de mobilisation pendant l'hégémonie du PRI, jusqu'à aujourd'hui leurs allégeances fluctuent entre la transmission du projet national, les besoins de leurs communautés et leurs propres idéaux politiques et leurs besoins matériels[39]. Le rôle politique et électoral du syndicat enseignant mexicain ne peut pas être négligé. Celui-ci devient particulièrement crucial dans le contexte de décentralisation et de libéralisation progressive des élections à la fin du siècle dernier. Malgré une imbrication formelle avec le PRI (et l'allégeance d'une partie substantielle de la profession au parti[40]), le syndicat s'autonomise progressivement de celui-ci pour lier des alliances avec le Parti action nationale au début des années 2000[41] et les enseignants sont des maillons essentiels dans la construction du Parti de la révolution démocratique (scission de gauche du PRI) au niveau local[42].

En dépit des différences avec le corporatisme mexicain, au Chili, l'incorporation des enseignants à l'État contribue aussi à la politisation de la profession. L'existence d'élections concurrentielles et d'un système de partis divers explique « l'incorporation conflictuelle » des enseignants à l'État[43]. Si, pendant les années 1950-1970, la direction des principales organisations enseignantes est alignée avec le centriste Parti radical et « la grande majorité des enseignants militent dans l'armée civile de l'État Enseignant »[44], les Partis socialiste et communiste comptent aussi avec de nombreux militants dans la profession. Ceux-ci engagent non seulement des mouvements de grève au cours de cette période, mais unifient aussi les différentes organisations syndicales enseignantes en 1971 sous la bannière du Syndicat unifié des travailleurs de l'éducation, qui contribuera activement à l'administration éducative du gouvernement Allende (son président devenant même ministre de l'Éducation), mais où les enseignants chrétien-démocrates et radicaux demeurent majoritaires (ils obtiennent 62 % des voix aux élections de 1972[45]). Les enseignants suivent en ce sens les logiques de polarisation

[39] Julie Métais, *Maestras et maestros de Oaxaca: École et pouvoir au Mexique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2019 ; Tanalís Padilla, *Unintended Lessons of Revolution: Student Teachers and Political Radicalism in Twentieth-Century Mexico*, Durham, Duke University Press, 2021.
[40] Horacio Larreguy, Cesar Montiel Olea et Pablo Querubin, « Political Brokers: Partisans or Agents? Evidence from the Mexican Teachers' Union », *American Journal of Political Science*, 2017, vol. 61, nº 4, p. 877-891.
[41] A. Muñoz Armenta, *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado*, *op. cit.* ; Aldo Muñoz Armenta, « El sindicalismo corporativo mexicano y los partidos políticos en tiempos de alternancia », *Nueva antropología*, 2006, vol. 20, nº 66, p. 133-155.
[42] Hélène Combes, *Faire parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, 2011.
[43] Iván Núñez, *Gremios del magisterio. Setenta años de historia: 1900-1970*, Santiago de Chile, PIIE, 1986, p. 135.
[44] Iván Núñez, *Reformas educacionales e identidad de los docentes. Chile, 1960-1973*, Santiago de Chile, PIIE, 1990, p. 207.
[45] Jorge Manuel Sanhueza Ochoa, « El paso de la FEDECH al SUTE: Sindicalismo y política educacional en la organización magisterial » dans Felipe Zurita, Fabián Cabaluz et Javier Campos Martínez (dir.), *Reconstruir movimento pedagógico en Chile. Pensando en conjunto el trabajo docente*, Santiago de Chile, Ariadna Ediciones, CLACSO, Red Estrado, 2022, p. 125.

du champ politique chilien et souffrent une forte répression après le coup d'État du Général Pinochet en 1973. L'hétéronomie de la profession est renforcée par la décentralisation et la marchandisation du système éducatif, qui place les enseignants sous la tutelle des directeurs d'établissement, qui sont nommés par les maires, qui dépendent à leur tour du ministère de l'Intérieur.

Parce qu'ils s'inscrivent dans ces configurations politiques et dans ces trajectoires historiques, les débats sur l'évaluation et la « qualité » des enseignants qui émergent dans les années 1980, et dont les dispositifs d'évaluation par standards sont les héritiers, ne sauraient être réduits à des problématisations des salaires ou de la redevabilité de la profession face au public. Si ces questions sont certainement centrales, le survol des rapports entre la profession enseignante et l'État nous invite à interroger les effets de ces instruments sur les trajectoires de formation de l'État et du gouvernement de la profession au Mexique et au Chili.

## 3. Les standards : une évaluation « authentique » et professionnalisante ?

Une fois ces éléments de définition posés, nous sommes en mesure d'apprécier les particularités de l'évaluation par standards introduite au Mexique et au Chili. Contrairement à de nombreux standards introduits dans l'industrie ou dans les marchés, ces standards ne sont pas volontaires, mais bien obligatoires. La contrainte va au-delà de l'obligation *de facto* de standards professionnels comme ceux de l'« *evidence based medecine* »[46] : les enseignants dont les résultats n'atteindraient pas un palier minimal de conformité avec le standard (la catégorie « suffisant » au Mexique, « basique », puis « compétent », au Chili) risquent le licenciement après l'enchaînement de trois résultats « insuffisants ». De plus, contrairement aux standards déontologiques soutenant l'autorégulation professionnelle, ces standards sont déterminés par l'État à des fins d'évaluation administrative. Il s'agit donc bien de « standards de performance »[47] déterminant les savoirs et les pratiques nécessaires pour être considéré un « bon » enseignant. Ces critères formels et nationaux établissent des paliers de performance et des catégorisations des enseignants (« insuffisant », « suffisant », « bon », « excellent »). Pour y aboutir, les standards ne quantifient *pas* un niveau de performance à atteindre. Par exemple, malgré l'existence d'une épreuve standardisée de connaissances, les paliers de performance de celle-ci sont « empiriques » et émergent des résultats mêmes de l'épreuve, les enseignants ne doivent donc pas atteindre une note particulière, disons 90/100. L'évaluation de l'enseignement se centre au contraire sur les pratiques d'enseignement, telles que mesurées par le *portfolio*,

[46] Stefan Timmermans et Marc Berg, *The Gold Standard: the Challenge of Evidence-Based Medicine and Standardization in Health Care*, Philadelphia, Temple University Press, 2003.
[47] Sur la différence entre standards de performance, procéduraux, technologiques ou de design, voir S. Timmermans et S. Epstein, « A World of Standards but not a Standard World », art cit, p. 72.

principal outil de ces dispositifs qui prend la forme d'un dossier écrit (envoyé en ligne) où les enseignants doivent décrire leur planification de cours, le déroulé de leurs séances pendant une période (de huit semaines au Chili, par exemple), leurs méthodes d'évaluation et revenir de manière réflexive sur ces différents éléments, leurs atouts et limites, et sur comment ils pourraient améliorer leurs pratiques professionnelles. Cela rapproche ce mode d'évaluation des « standards procéduraux » qui définissent non pas des résultats minimums à atteindre, mais *comment* des processus ou des pratiques doivent être réalisés – en l'occurrence, l'enseignement. Les standards sont ainsi inextricablement liés aux pratiques d'évaluation au Mexique et au Chili, un lien qui semble aussi s'établir entre étatisation et professionnalisation.

L'émergence des standards d'évaluation enseignante correspond au tournant international vers des politiques « de la qualité » déplaçant la focale des *inputs* des systèmes éducatifs vers le pilotage de leurs *outputs*, c'est-à-dire leur gouvernement « par les résultats »[48]. Un tournant vers l'*accountability*, l'efficience, le pilotage central et l'autonomie de gestion locale souvent considéré comme l'adaptation au domaine éducatif des préconisations du *new public management*[49]. Dans ce contexte, les enseignants sont non seulement responsables de la mise en œuvre de nouvelles politiques, mais l'objet eux-mêmes de nouvelles interventions étatiques. La formation et la « qualité » des enseignants sont en effet considérés « parmi les variables qui sont *potentiellement ouvertes à l'action publique*, [comme] ceux ayant le plus d'importance sur l'apprentissage des élèves »[50]. Ces politiques supposent l'entrée de nouveaux savoirs et de nouvelles techniques de mesure dans les administrations, notamment sous l'impulsion d'organisations internationales, comme l'OCDE[51].

Dans notre cas, les standards sont soutenus par la psychométrie, la science de la mesure psychologique devenue, aux côtés des techniques économétriques, un des principaux étalons de scientificité dans le domaine éducatif[52]. En articulant standards, évaluation externe,

[48] Nous reviendrons plus tard sur les détails, apports et limites de cette littérature. Pour un aperçu, voir Romuald Normand, *Gouverner la réussite scolaire: une arithmétique politique des inégalités*, Bern ; New York, Peter Lang : Ecole normale superieure de Lyon, 2011, 260 p ; Jenny Ozga et al. (dir.), *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe*, New York, Routledge, 2011 ; Hélène Buisson-Fenet, *Piloter les lycées. Le « tournant modernisateur » des années 1990 dans l'Éducation nationale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2019. Sur les réformes latino-américaines, voir Merilee S. Grindle, *Despite the Odds: the Contentious Politics of Education Reform*, Princeton, N.J, Princeton University Press, 2004.

[49] Sotiria Grek, Christian Maroy et Antoni Verger, *World Yearbook of Education 2021. Accountability and Datafication in the Governance of Education*, Londres and New York, Routledge, 2021 ; Antoni Verger et Romuald Normand, « Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global », *Educação & Sociedade*, 2015, vol. 36, nº 132, p. 599-622.

[50] OCDE, *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Paris, OCDE, 2005, p. 26.

[51] Romuald Normand, « La circulation internationale des techniques de la preuve dans les programmes d'intervention et de gestion publique en éducation », *Revue française d'administration publique*, 2017, nº 161, p. 19-30 ; Tore Bernt Sorensen et Susan L. Robertson, « Ordinalization and the OECD's Governance of Teachers », *Comparative Education Review*, 2020, vol. 64, nº 1, p. 21-45.

[52] Cristina Alarcón, « Governing by Testing: Circulation, Psychometric Knowledge, Experts and the "Alliance for Progress" in Latin America During the 1960s and 1970s », *European Education*, 2015, vol. 47, nº 3, p. 199-214 ; Romuald Normand et Monique Vincent-Dalud, « Sciences de gouvernement de l'éducation et réseaux transnationaux d'experts : la fabrication d'une politique européenne », *Education et sociétés*, 2012, nº 29, p. 103-123.

catégorisation et conséquences salariales et sur les emplois enseignants les dispositifs introduits au Mexique et au Chili représentent une déclinaison particulièrement « dure »[53] des « politiques de responsabilisation » enseignante[54]. Ce modèle est caractéristique de pays comme l'Angleterre, les États-Unis, ou le Chili lui-même[55]. Dans ces contextes, les standards sont la clé de voûte d'une régulation « marchande » de la profession basée « sur les principes de l'ouverture, la flexibilité pour les emplois. […] Les standards professionnels et de performance servant comme étalon et soulignant l'importance de piloter la qualité de la force de travail enseignante »[56]. Ce modèle, contrasté avec la régulation hiérarchique et bureaucratique (typique de pays comme la France ou le Mexique) ou la régulation professionnelle scandinave ou asiatique[57], contribuerait à renforcer l'hétéronomie de la profession enseignante. Si l'introduction des standards semble donc tout à fait cohérente avec la configuration institutionnelle de marché chilienne, au Mexique, leur usage semble, au contraire, aller à l'encontre de la régulation corporatiste de la profession. Pour comprendre leur mobilisation dans ces deux pays, il nous faut aller au-delà ces typologies et observer les usages des instruments en contexte.

L'usage de standards de performance pour évaluer les enseignants n'est pas exclusif au Mexique et au Chili. Cependant, dans ces pays les standards sont le plus centralisés, codifiés et mobilisés à des fins de gestion du personnel. Par opposition, seulement quelques États étatsuniens ont adopté des versions similaires de l'évaluation par standards[58], d'autres pays européens ou latino-américains ont adopté des versions similaires, souvent limitées aux épreuves de recrutement des nouveaux enseignants[59] ou intégrés dans les routines d'évaluation des inspecteurs[60]. L'aspect néomanagérial de ces dispositifs d'évaluation est indéniable : non seulement établissent-ils une définition homogène de l'enseignement, mais celle-ci est utilisée pour mesurer les performances individuelles des enseignants, les catégoriser, les récompenser ou, éventuellement, les sanctionner. Les enseignants doivent passer les évaluations de la

[53] Christian Maroy et Annelise Voisin, « Une typologie des politiques d'accountability en éducation : l'incidence de l'instrumentation et des théories de la régulation », *Éducation Comparée*, 2014, vol. 11, p. 31-57.
[54] Christian Maroy et Yves Dutercq (dir.), *Professionnalisme enseignant et politiques de responsabilisation*, Paris, De Boeck Supérieur, 2017.
[55] *Ibid.*, p. 14.
[56] Annelise Voisin et Xavier Dumay, « How Do Educational Systems Regulate the Teaching Profession and Teachers' Work? A Typological Approach to Institutional Foundations and Models of Regulation », *Teaching and Teacher Education*, 2020, vol. 96, p. 7.
[57] *Ibid*., p- 6-9.
[58] Kevi Close, Audrey Amrein-Beardsley et Clarin Collins, *State-Level Assessments and Teacher Evaluation Systems after the Passage of the Every Student Succeeds Act: Some Steps in the Right Direction*, Boulder, National Education Policy Center, 2018.
[59] OCDE, *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, Paris, OCDE, 2013.
[60] Jenny Ozga, « Trust in Numbers? Digital Education Governance and the Inspection Process », *European Educational Research Journal*, 2016, vol. 15, nº 1, p. 69-81 ; Dianne Mulcahy, « Assembling the 'Accomplished' Teacher: The Performativity and Politics of Professional Teaching Standards », *Educational Philosophy and Theory*, 2011, vol. 43, nº 1, p. 94-113.

performance au moins une fois tous les quatre ans et ceux n'atteignant pas un palier de performance minimal (au Mexique, la catégorie « suffisant », au Chili, « basique ») doivent repasser l'évaluation à nouveau l'année suivante, avec un maximum de trois essais avant le licenciement. Ceux qui au contraire obtiendraient un des deux résultats supérieurs (« bon » ou « excellent ») peuvent postuler à des compléments de salaire, qui deviennent même automatiques dans le cadre de la « carrière enseignante » chilienne.

Cette logique de gouvernement de la profession par la performance démarque les standards des modes d'évaluation bureaucratiques traditionnels, comme l'inspection. Évalués par les standards nationaux, les enseignants sont détachés des logiques de contrôle local : les inspecteurs, superviseurs ou directeurs scolaires ne disposant plus de capacité décisionnaire sur la permanence ou la progression des enseignants dans la carrière[61]. Les standards se démarquent aussi de formes contemporaines « d'économicisation » de l'enseignement, comme les « modèles de valeur ajoutée » développés aux États-Unis pour mesurer la performance (la valeur ajoutée) des enseignants à partir des résultats de leurs élèves[62]. Non seulement les dispositifs mexicain et chilien n'incluent pas cette variable, mais ils ont été construits explicitement contre ces outils conçus par les économistes. Par opposition aux « modèles de valeur ajoutée », les concepteurs des standards les présentent comme une alternative « qualitative » faisant reposer l'évaluation sur une appréciation « authentique » des pratiques et des savoirs des enseignants. Si elle peut sembler surprenante, cette revendication correspond aux trajectoires professionnelles et éducatives des concepteurs états-uniens, mexicains et chiliens des standards. Formés aux sciences de l'éducation, aux sciences sociales ou à la psychologie et passés par l'enseignement et/ou par l'administration éducative, ils revendiquent une connaissance fine des enjeux de l'enseignement, du processus d'enseignement-apprentissage et de la professionnalisation enseignante.

Les visées « authentiques » et individuelles des standards ne devraient pas nous faire ignorer qu'ils enclenchent des processus d'évaluation massifs. Entre l'introduction du « service professionnel enseignant » en 2014 et sa suppression en 2019, plus de 500 000 enseignants mexicains (sur environ 1,2 millions) ont eu à passer des évaluations de leur performance, environ 175 000 ont candidaté à des promotions et presque 800 000 ont passé les concours d'accès à l'enseignement – toutes ces procédures d'évaluation étant chapeautées par les mêmes

[61] Les rapports des inspections aux dispositifs néomanagériaux sont beaucoup plus ambivalentes que je jeu à somme nulle qui pourrait se dégager de la tension entre des standards centraux et des inspections localisées. Pour un panorama de ces transformations, voir le numéro collectif de la *Revue française de pédagogie* coordonné par Xavier Pons « Les trajectoires des inspections scolaires en Europe : analyses comparatives », *Revue française de pédagogie,* 2014, nº 186.

[62] Zachary W. Griffen et Aaron Panofsky, « Ambivalent Economizations: the Case of Value Added Modeling in Teacher Evaluation », *Theory and Society*, 2021, vol. 50, nº 3, p. 515-539.

standards nationaux[63]. Au Chili, pays dont la population enseignante est environ six fois plus petite, plus de 269 000 enseignants ont été évalués depuis l'introduction des standards en 2004, un chiffre qui est en progression depuis l'introduction de la « carrière enseignante » en 2016 et cela même malgré la mise en arrêt partielle des évaluations en 2020 et 2021 suite à la pandémie de Covid-19[64]. Si, au Chili, les standards ne sont pas utilisés pour établir des concours de promotion ou de sélection comme au Mexique, depuis 2016, ils ont aussi une fonction de régulation des formations enseignantes. Tous les étudiants de pédagogie doivent passer une épreuve alignée sur les standards professionnels une année avant la fin de leurs études. Si, individuellement, les résultats à ces épreuves ne déterminent pas les perspectives professionnelles des étudiants, les formations qui obtiendraient des résultats insuffisants peuvent être fermées par le ministère de l'Éducation.

La mise en place de ces vastes dispositifs d'évaluation transforme aussi les administrations éducatives. Au Mexique, l'introduction du « service professionnel enseignant » implique l'octroi du statut d'agence autonome à l'Institut national d'évaluation de l'éducation (INEE). L'INEE devient la principale autorité du pays en matière d'évaluation de l'éducation et prend la charge de valider techniquement et juridiquement les instruments de l'évaluation enseignante. Celle-ci est mise en œuvre par le ministère de l'Éducation à travers la Coordination nationale du service professionnel enseignant, qui externalise la construction ses épreuves en la confiant au Centre national d'évaluation de l'enseignement supérieur (Ceneval), un centre d'évaluation paraétatique privé. Au Chili, la mise en place de *Docentemás* en 2004 s'accompagne de la création d'un centre d'évaluation similaire, le MIDE, basé à la faculté de psychologie de l'Université Catholique du Chili, qui construit les épreuves pour le compte du Centre de perfectionnement, innovation et expérimentation pédagogique, du ministère de l'Éducation. Depuis l'introduction de la « carrière enseignante » en 2016, l'Agence de la qualité éducative chilienne, l'équivalent fonctionnel de l'INEE mexicain, est chargée de la construction des épreuves standardisées des connaissances enseignantes. La forme prise par la division du travail dans ces triangles institutionnels découle des différentes histoires et luttes politiques au sein des bureaucraties éducatives mexicaine et chilienne. Ainsi, si les standards recomposent la régulation professionnelle, cette régulation s'accompagne autant d'un discours sur la « professionnalisation » enseignante que de restructurations administratives majeures.

[63] INEE, *La educación obligatoria en México. Informe 2018*, México, 2018 ; INEGI, *Estadísticas a propósito del día del maestro*, Ciudad de México, INEGI, 2021.

[64] CPEIP, *Resultados Nacionales Evaluación Docente 2020*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2021. En 2018, la profession enseignante (hors enseignement préscolaire et universitaire) compte 241 816 membres, MINEDUC, *Estadísticas de la educación 2018*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2019. Le nombre d'évalués dépassé celui des enseignants en raison de l'obligation de passer l'évaluation au moins une fois tous les quatre ans, certains enseignants ayant ainsi été évalués trois, quatre fois, voire plus si leurs résultats étaient « insuffisants ». D'autres enseignants pour lesquels les standards n'auraient pas encore été adaptés, comme ceux des centres pénitentiaires par exemple, n'ont été évalués que récemment.

## 4. Les outils de l'évaluation par standards

Les dispositifs d'évaluation des enseignants étudiés dans cette thèse sont des dispositifs d'évaluation *par standards* tout à fait singuliers dont il convient de décrire le contenu et la matérialité. L'évaluation par standards implique *a minima* la définition desdits standards, qui définissent ce qu'est un « bon » enseignant. Or, les techniques et outils mobilisés pour mesurer l'adéquation des enseignants individuels aux standards varient en fonction de l'instrumentation nationale ou locale des dispositifs. Un aperçu rapide du tableau 1 nous permet d'identifier trois éléments : d'une part, tous les dispositifs d'évaluation enseignante introduits au Mexique et au Chili depuis les années 1990 ne sont pas chapeautés par des standards, deuxièmement, l'évaluation par standards est elle-même est variable et peut comprendre différents outils de mesure, finalement, ces outils peuvent donner forme ou pas à des services professionnels de carrière pour les enseignants.

Les premiers dispositifs introduits au Mexique et au Chili (respectivement SNED et « *Carrera magisterial* »[65]) ne comportent pas de standards et sont inspirés des modèles de valeur ajoutée (VAM pour leurs sigles en anglais) introduits par les économistes aux États-Unis au début des années 1990. Les évaluations de la valeur ajoutée sont centrées sur la capacité des enseignants à améliorer les résultats scolaires de leurs élèves. Ces dispositifs impliquent en conséquence un degré plus ou moins important de quantification. Ils peuvent soit reposer sur la modélisation des résultats attendus des élèves, pour mesurer ensuite la « valeur ajoutée » par l'enseignant (comme dans le cas du SNED), ou prendre simplement en compte les résultats bruts des élèves à des épreuves standardisées de connaissance (comme dans le cas de « *Carrera* »).

Au contraire, les standards utilisés dans *Docentemás* et « carrière enseignante », au Chili, et dans le « service professionnel enseignant » mexicain reposent sur une définition « qualitative » de l'enseignement. La « qualité » de l'enseignant est définie comme son adéquation au standard national, qui est composé de différentes dimensions (comme la « préparation du processus d'enseignement » ou la « création d'un environnement d'apprentissage », par exemple), elles-mêmes composées de différents indicateurs. Ceux-ci sont mesurés à partir de plusieurs instruments voués à produire une image « authentique » des pratiques enseignantes. L'outil principal de ces dispositifs est le portfolio, un document écrit où l'enseignant décrit sa planification, ses pratiques dans la salle de cours ou ses méthodes d'évaluation des élèves, enregistrement (au Chili) ou photographies (au Mexique) à l'appui. L'évaluation par standards, détachée de la mesure de la « valeur ajoutée », permet d'incorporer

[65] Nous avons décidé de préserver le nom en espagnol de ce dispositif pour éviter la confusion avec la « carrière enseignante » introduite au Chili en 2016. Si leurs noms en espagnol diffèrent (« *carrera magisterial* » et « *carrera docente* »), la traduction en français aurait été la même.

d'autres instruments pour compléter le résultat du portfolio. C'est le cas de l'autoévaluation ou de l'entretien avec un pair (au Chili), mais aussi des évaluations standardisées des connaissances enseignantes introduites dans les deux pays. Bien entendu, ces choix d'instrumentation sont autant des tentatives de rendre le dispositif le plus synoptique possible que des choix politiques permettant de rendre les dispositifs plus ou moins acceptables par la profession enseignante.

Tableau 1 : Les dispositifs d'évaluation au Mexique et au Chili

| | | Dispositif | | | Régulation des… | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Instrument | Technique de mesure principale | Obligatoire | Salaires | Emplois | Recrutements | Promotions |
| Chili | SNED (depuis 1996) | VAM | Résultats des élèves | Oui | Faible | Non | Non | Non |
| | *Docentemás* (2004-2023) | Standards | Portfolio | Oui (municipal) | Moyenne | Oui | Non | Non |
| | Carrière enseignante (depuis 2016) | Standards (carrière) | -Portfolio<br>-Épreuve de connaissances | Oui | Forte | Oui | Oui (certification universitaire) | Non |
| Mexique | *Carrera magisterial* (1992-2014) | VAM (carrière) | Résultats des élèves | Non | Forte | Non | Non | Non |
| | Service professionnel enseignant (2014-2019) | Standards (carrière) | -Portfolio<br>-Épreuve de connaissances | Oui | Forte | Oui | Oui (concours) | Oui (concours) |

Source : élaboration propre
Lecture : VAM = modèle de valeur ajoutée ; obligatoire = pour tous les enseignants d'établissements financés par l'État (au Chili = municipal et privé subventionné) ; certification universitaire = épreuve de sortie des étudiants de pédagogie alignée sur les standards et régulation de ces formations par les standards.
Techniques de mesure : voir chapitre 3 et chapitre 4 (tableau 10, p. 292) pour plus de détails
Degrés de régulation des salaires : faible = compléments de salaire collectifs ; moyen = compléments de salaire individuels et volontaire ; fort = rémunération au mérite, les résultats à l'évaluation sont le seul moyen d'augmenter significativement son salaire.
Régulation des emplois : dans les dispositifs *Docentemás*, « carrière enseignante » et « service professionnel enseignant » l'enchaînement de deux ou trois résultats insuffisants peut déclencher le licenciement de l'enseignant.
La « carrière enseignante » chilienne n'inclut d'évaluations obligatoires que pour les enseignants dans les premiers échelons de la carrière. Dans les premières années de sa mise en œuvre, la participation était volontaire. Elle inclut *tous* les enseignants, même ceux exerçant des fonctions de direction ou d'assistance pédagogique mais seulement ceux qui enseignent peuvent présenter les évaluations pour avancer dans la carrière.
Le « service professionnel enseignant » inclut *tout le personnel scolaire* (enseignants, directeurs, superviseurs et conseillers pédagogiques), chaque fonction disposant de ses propres épreuves de la performance et de ses propres concours.

Contrairement aux modèles de valeur ajoutée, les standards peuvent donner forme à des services professionnels de carrière pour les enseignants, c'est-à-dire des dispositifs régulant l'accès, la sortie et l'avancement dans la profession. C'est le cas, comme leurs noms l'indiquent, du « service professionnel enseignant » mexicain et de la « carrière enseignante » chilienne. Alors que « *Carrera* » ou *Docentemás* sont des dispositifs d'évaluation des performances qui, certes, peuvent avoir des conséquences importantes sur la stabilité des emplois et les salaires enseignants, ils ne combinent pas pour autant ces deux types de conséquences. La régulation des salaires et des emplois enseignants par la performance n'est pas la seule caractéristique de ces dispositifs. Ceux-ci ont aussi la particularité d'être obligatoires, par opposition à certains dispositifs volontaires d'évaluation de la valeur ajoutée. Par-delà ces instruments, mais aussi par-delà les usages des standards dans le cadre de *Docentemás* au Chili, les services de carrière permettent de gouverner l'ensemble de la profession (et non seulement les pratiques individuelles) et toutes les étapes de la vie professionnelle (de l'accès à la sortie). Au Chili, la « carrière enseignante » régule depuis 2016 les formations enseignantes universitaires par le biais des standards de performance enseignante et subordonne la progression salariale et la permanence dans l'emploi à une évaluation recentrée sur le portfolio et l'épreuve de connaissances. Ces mêmes outils sont utilisés au Mexique, où le « service professionnel enseignant » introduit aussi des concours pour réguler l'accès à l'enseignement et les promotions à des postes de directeur ou de superviseur des écoles.

Si la convergence apparente des deux pays autour de ces dispositifs et outils est en elle-même énigmatique, il nous faut définir et problématiser ces instruments à partir des processus plus généraux de formation de l'État et de ses transformations néomanagériales. Ces perspectives nous permettent de faire ressortir l'énigme théorique posée par les standards.

## 5. Entre étatisation et managérialisation : la double énigme des standards

Vue sous cet angle, l'évaluation par standards présente une double énigme. Il s'agit non seulement de comprendre et d'expliquer la convergence de pays aussi contrastés que le Mexique et le Chili autour d'un même instrument d'évaluation. Il nous faut aussi comprendre les caractéristiques propres à ces dispositifs et leur inscription dans des processus qui ne peuvent pas être réduits à une régulation de l'enseignement par le marché.

Les limites de l'identification des standards au marché sont le plus visibles au Chili, où cet outil est présenté par les élus de la gauche, comme le député Giorgio Jackson, comme un outil contribuant à la « dévoucherisation », voire à la décommodification de l'éducation, et s'inscrivant dans une entreprise de réétatisation de celle-ci. En effet, en parallèle à la « carrière enseignante » sont introduites des lois comme l'interdiction pour les écoles privées

subventionnées par l'État de réaliser des profits ou la réincorporation progressive au ministère des écoles municipalisées pendant la dictature[66]. La « carrière » participe par elle-même de ce mouvement en homogénéisant pour la première fois les conditions salariales et de progression professionnelle des enseignants des écol municipales et privées subventionnées et en régulant, par les standards, des formations enseignantes qui, ayant proliféré sous l'impulsion du marché, sont réputées de qualité inégale et insuffisante. Si la contribution des standards à la démarchandisation de l'éducation chilienne peut sembler limitée, leur dimension étatisante ne se résume pas à un face à face entre État et marché. Introduits pour la première fois en 2004, les standards sont en premier lieu une demande des enseignants et de leur syndicat unique, qui souhaitent annuler la mainmise des directeurs des écoles (nombreux de ceux nommés à vie par le régime de Pinochet sont encore en poste à ce moment) sur leur évaluation et leur permanence dans l'emploi. En ce sens, les standards seraient un vecteur d'impersonnalisation et de dépolitisation des relations de pouvoir hiérarchique somme toute classiquement bureaucratique[67].

Le remplacement de formes de pouvoir locales personnalisées, politisées et autoritaires par des règles bureaucratiques impersonnelles est encore plus explicite au Mexique, où les standards viendraient remplacer le contrôle particulariste, voire patrimonialiste, des postes enseignants. Les scandales liés au rôle des enseignants comme opérateurs politiques ou à la vente (illégale) ou l'héritage (légal) des postes sont en effet légion dans la presse mexicaine[68]. Au Mexique, les standards permettent l'introduction de procédures typiquement bureaucratiques, comme les concours de sélection des nouveaux enseignants (qui mettent désormais en concurrence les diplômes des écoles normales de formation enseignante avec ceux des universités) ou de promotion aux postes de directeur ou de superviseur, traditionnellement attribuées par le syndicat. Ainsi, dans les deux pays, les standards s'apparentent à de nouveaux critères étatiques « universels » (par opposition au particularisme syndical, des directeurs ou des universités), ayant pour horizon l'impersonnalisation et la dépolitisation de l'administration éducative.

En faisant ressortir les caractéristiques bureaucratiques des standards, nous voyons que ceux-ci ne peuvent pas être réduits à des instruments néomanagériaux ou de régulation marchande. Cependant, ils ne peuvent pas être réduits à des manifestations contemporaines de la bureaucratie wébérienne non plus. En effet, nous ne devrions pas nous laisser tromper par une lecture des standards comme dispositifs d'homogénéisation. Au contraire, les standards

[66] Cristián Bellei (dir.), *Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2018.
[67] Sur les formes prises par le fonctionnariat moderne, voir la définition classique de Max Weber, « La domination bureaucratique » dans *La domination*, Paris, La Découverte, 2014, p. 63-118.
[68] Pour une analyse fine et nuancée du corporatisme syndical et son articulation avec le système de partis mexicain, voir Aldo Muñoz Armenta, *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado, op. cit*.

sont producteurs de différence et d'individualisation. Si l'association entre étatisation et individualisation n'est pas nouvelle et peut être retracée jusqu'à Durkheim[69] et Foucault[70], les techniques contemporaines de gouvernement par la performance comme les standards présentent certaines particularités. Leur mobilisation pour évaluer les performances enseignantes de façon « authentique » et « qualitative » les éloigne des systèmes classiques de gestion des carrières administratives, basés sur l'ancienneté et le diplôme. Par opposition à ces critères d'évaluation « nominaux » (c'est-à-dire, basés sur des catégories étanches et exclusives, comme le diplôme universitaire), les critères des dispositifs d'évaluation par standards les rapprochent d'une logique « d'ordinalisation », basé sur le classement quantifié, fluide et potentiellement changeant des individus en fonction de leurs performances[71]. La flexibilisation des carrières, des emplois et des salaires enseignants opérée par les standards au nom de la « qualité » éducative doit être lue dans ce sens. Ces spécificités managériales des standards ne peuvent pas être négligées.

C'est la coexistence des logiques wébériennes et néomanagériales qui fait toute l'énigme théorique des standards. Il ne s'agit donc pas seulement de comprendre pourquoi deux États aussi contrastés que le Chili et le Mexique adoptent le même instrument d'action publique, mais aussi comment les logiques d'étatisation et de managérialisation interagissent avec des environnements institutionnels, politiques et professionnels que tout semble opposer. La standardisation de l'enseignement au Mexique et au Chili apparaît ainsi comme un cas d'école pour creuser la question posée par Philippe Bezes en 2007 : peut-on construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du *new public management* ?[72] Pour répondre à cette question, il nous faut comprendre comment les instruments concrétisant les *projets de construction* de l'État (qui peuvent être plus ou moins wébériens ou néomanagériaux) et leur interaction avec des environnements institutionnels et des *trajectoires de formation* de l'État qui peuvent être plus ou moins marquées par la bureaucratisation, le corporatisme, le patrimonialisme ou le marché. Par-delà les discours réformistes qui opposent les instruments néomanagériaux au fonctionnement des bureaucraties « traditionnelles », des formes d'hybridation entre les deux ont déjà été bien identifiées, particulièrement dans des États latino-américains qui ne comptent pas avec des appareils bureaucratiques wébériens idéaltypiques et qui s'engagent dans des

[69] Qui indique, par exemple, que « la fonction essentielle de l'État est de libérer les personnalités individuelles », in Émile Durkheim, *Leçons de sociologie. Physique des moeurs et du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1950, p. 124.
[70] Pour qui « dès le tout début, l'État fut à la fois individualisant et totalitaire », Michel Foucault, « Omnes et singulatim : vers une critique de la raison politique », *Débat*, 1986, n° 41, p. 35.
[71] Marion Fourcade, « Ordinalization: Lewis A. Coser Memorial Award for Theoretical Agenda Setting 2014 », *Sociological Theory*, 2016, vol. 34, n° 3, p. 175-195.
[72] Philippe Bezes, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, 2007, n° 35, p. 9-29.

projets de construction étatique dans les années 1990[73]. Il ne s'agit pas pour nous de comprendre *comment* les logiques néomanagériales s'imbriquent avec des formes organisationnelles wébériennes (ou vice-versa), mais plutôt d'identifier les « activités administratives constituantes »[74] (c'est-à-dire les outils, techniques ou procédures) qui donnent forme aux nouvelles formes étatiques qui semble se dessiner dans nos deux cas. Pour comprondre comment l'État est construit, transformé, redéployé et redéfinit par l'évaluation des enseignants, nous devons interroger la genèse des instruments et des coalitions les portant, leurs effets sur les bureaucraties existantes, sur celles construites pour leur mise en œuvre et sur la profession enseignante et ses organisations représentatives.

## 6. Présentation de l'argument : l'évaluation comme étatisation managériale

Pour résoudre la double énigme des standards, nous mobilisons la notion d'étatisation, entendue comme le processus par lequel les administrations étatiques interviennent sur un nouveau domaine de la réalité sociale et, ce faisant, développent de nouvelles capacités bureaucratiques – à l'étatisation de la société correspondant l'étatisation « de l'État lui-même »[75]. Ce processus n'est pas exclusivement cantonné au moment de la formation des États au XIX$^{ème}$ siècle, mais continue de se déployer au fil des redéfinitions du rôle et des interventions légitimes de l'État. Aujourd'hui, autant au Mexique qu'au Chili, les standards servent à évaluer les enseignants et à transformer l'État. Nous pouvons caractériser ce processus comme une étatisation managériale.

La notion d'étatisation est particulièrement heuristique pour étudier les standards d'évaluation de l'enseignement introduits au Chili et au Mexique. Ceux-ci peuvent être assimilés aux instruments ayant soutenu la « mise en administration » de la société au XIX$^{ème}$ siècle : ils sont portés par de nouveaux savoirs de gouvernement (l'économie de l'éducation, la psychométrie) et mettent en place de nouvelles catégorisations et classifications de la population enseignante. Outil d'intervention sur une nouvelle catégorie d'action publique (l'enseignement et la professionnalisation enseignante), les standards impliquent aussi des réformes de l'État : construction d'agences autonomes d'évaluation, dépossession des

[73] Nous reviendrons sur ce moment historique et les débats académiques qu'il a suscité dans le chapitre 1. Pour un aperçu, voir Mauricio Dussauge, « ¿Todos los Caminos Llevan a la Nueva Gestión Pública?: tres Argumentos sobre las Reformas Administrativas en los Países en Desarrollo Transición », *Estado, gobierno, gestión pública*, 2009, n° 13, p. 23-51 ; Pablo Sanabria-Pulido et Cristian Pliscoff, « A Crowding-Out of Public Values? Managerial vs. Weberian Values in Public Sector Reform in Latin America », *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 2022, vol. 44, n° 4, p. 291-314 ; Luis L. Schenoni, « Reinvented Governments in Latin America: Reform Waves and Diverging Outcomes » dans Miguel Ángel Centeno et Agustín E. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: the Neoliberal State and Beyond*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2023, p. 243-268.

[74] Philippe Bezes et Odile Join-Lambert, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du Travail*, 2010, vol. 52, n° 2, p. 133-150.

[75] Michel Offerlé, « Étatisations », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 1997, vol. 28, n° 1, p. 3.

ministères de l'Éducation ou recours à des prestataires privés sont parmi les processus enclenchés par leur introduction au Mexique et au Chili. De plus, certains éléments de centralisation, d'impersonnalisation et de dépatrimonialisation de l'exercice du pouvoir peuvent être aussi repérés dans leur fonctionnement. Cela est le cas au Mexique où les standards sont présentés comme une alternative au « patrimonalisme » et à la « corruption » corporatistes, mais aussi au Chili, où ils apparaissent comme une alternative à l'arbitraire du marché.

Pour étudier les processus d'étatisation managériale, nous les décomposons en trois dimensions : politique, bureaucratique et professionnelle. L'étatisation managériale prend forme d'abord dans des projets *politiques* portés par des coalitions d'acteurs et reposant sur des savoirs et des stratégies de légitimation particuliers. Nous retraçons la formation de ces coalitions en étudiant les problématisations de la profession enseignante portées par les experts, les syndicats enseignants et les acteurs politiques dans les deux pays. Ces différentes problématisations impliquent différents cadrages des rapports souhaitables entre la profession enseignante et l'État. En nous focalisant sur les traductions de ces cadrages dans des instruments d'évaluation, nous sommes en mesure de suivre les controverses expertes et les reconfigurations des alliances entre bureaucratie, syndicats et partis qui aboutissent à un projet d'*incorporation* des enseignants à l'État au Chili et à un projet de *différenciation* de ces deux ensembles au Mexique.

La mise en œuvre des standards dépend de savoirs spécialisés et de la construction d'instruments de mesure sophistiqués. L'étude de l'étatisation managériale ne saurait donc pas se passer d'une analyse des transformations *bureaucratiques* amenées par l'introduction de ces instruments. Pour les saisir, il nous faut observer la construction de capacités, la division du travail, la distribution des ressources, les formes de spécialisation, ainsi que les rapports entre différentes organisation bureaucratiques. Ce cadrage nous permet de comprendre comment des processus de centralisation, d'externalisation et de spécialisation s'imbriquent pour produire de capacités d'intervention étatique accrues. L'étude de ces capacités nous permet d'apprécier comment les standards participent à la construction de l'État.

Notre étude de l'étatisation managériale ne pourrait pas être complète sans prendre en considération les effets des standards sur les premiers concernés : les enseignants. Sur ce plan, nous nous centrons sur les effets *professionnels* de l'évaluation sur les hiérachies et la représentation politique de la profession. Cette double entrée implique de prendre en considération, d'abord, comment les standards et leurs catégories fonctionnent en pratique, c'est-à-dire quelles sont les définitions et les biais professionnels, sociaux et moraux qui sont produits et reproduits pendant le processus d'évaluation. La catégorisation des enseignants redéfinit la stratification professionnelle et active des dilemmes d'action collective. En retraçant

ces dilemmes au niveaux individuel et collectif nous sommes en mesure d'interroger la capacité des standards à (dé)mobiliser les syndicats enseignants et à redéfinir leur rôle et leurs alliances.

Si nous les distinguons analytiquement, ces trois dimensions sont imbriquées en pratique. Pour saisir cette récursivité du processus d'étatisation managériale il nous faut adopter une approche processuelle et relationnelle de l'État et de la réalité sociale. Les caractéristiques des coalitions formées autour des instruments déterminent les effets-retour des standards sur les bureaucraties éducatives et les syndicats enseignants. Si certaines de ces transformations s'institutionnalisent au fil du temps, les processus d'étatisation managériale ne sont pas pour autant entièrement réalisés. Au Chili, les standards ne permettent pas une incorporation des enseignants à l'État sous la forme, par exemple, du fonctionnariat et, au Mexique, la différenciation de la profession et de l'administration n'est pas aboutie non plus. Cela ne nous empêche pas de déceler des reconfigurations convergentes du pouvoir expert, des capacités bureaucratiques ou des rapports entre syndicats enseignants et partis politiques dans les deux pays. L'existence de ces similitudes montre tout l'intérêt de penser les transformations à l'œuvre au Mexique et au Chili comme faisant partie de processus d'étatisation managériale.

## 7. Organisation de la thèse

Les dimensions politique, bureaucratique et professionnelle structurent cette thèse, organisée en trois parties correspondant respectivement à l'analyse coalitions d'action publique, des capacités bureaucratiques et des effets professionnels des standards. Avant de rentrer dans le cœur de l'analyse, le chapitre 1 décrit plus en détail la notion d'étatisation managériale, comment elle se situe vis-à-vis différentes littératures et quel est le dispositif d'enquête que nous avons mis en place pour étudier ces processus de façon comparative.

Les trois chapitres suivants s'intéressent au projet politique derrière les standards et aux savoirs, aux instruments et aux coalitions qui lui donnent forme. Le chapitre 2 s'intéresse ainsi à l'émergence d'un « problème enseignant » au crépuscule de l'État développementaliste, lors des décennies de 1970 et 1980. Nous y retraçons les différentes problématisations de l'enseignement portées par la bureaucratie, les partis politiques ou les syndicats enseignants pour montrer comment, malgré leurs divergences, elles tendent à converger vers un cadrage économicisé de ce problème. Bien entendu, le triomphe de ce cadrage est à situer dans un contexte autoritaire de répression des contestations syndicales et de crise budgétaire favorisant la rationalité économique au sein de l'État. Dans le chapitre 3 nous montrons que les standards ne se réduisent pourtant pas à ce cadrage économicisé. Au contraire, si ces instruments s'imposent à ceux prônés par les économistes c'est par leur capacité à répondre aux intérêts stratégiques et épistémiques des experts éducatifs mexicains, chiliens et de l'OCDE. En

observant leur mobilisation et internationalisation nous sommes en mesure de mettre en lumière les stratégies de légitimation contrastées de l'évaluation au Mexique et au Chili. Celles-ci expliquent la composition contrastée des coalitions d'action publique étudiées dans le chapitre 4. Alors que les standards sont légitimés professionnellement au Chili pour réincorporer les enseignants à l'État, la légitimation académique et l'objectif de différenciation de l'administration et la profession exclut le syndicat de la coalition mexicaine.

Dans la deuxième partie de la thèse, nous étudions la mise en œuvre de l'évaluation en rentrant dans les coulisses bureaucratiques des dispositifs. Dans le chapitre 5, nous étudions comment la division du travail entre ministères, agences et centres d'évaluation privés aboutit à la construction de capacités en dehors de l'État et à la co-dépendance entre les ministères et leurs prestataires. Pilotés par les experts étudiés dans la première partie, les dispositifs d'évaluation portent une critique des bureaucraties éducatives en place, qui seraient inefficientes et politisées. Au Chili, le manque de capacités du ministère produit sa subordination quasi automatique au prestataire externe. Au contraire, au Mexique, où ces capacités existent, l'introduction des standards implique une dépossession du ministère, mais aussi une série de luttes juridictionnelles entre administrations qui mettent à mal la mise en œuvre de l'évaluation. Nous retrouvons une dynamique similaire dans le chapitre 6, dédié au pilotage des administrations locales par les administrations centrales. Si nous observons un double processus de démantèlement de capacités et de formalisation du travail d'évaluation au Yucatán et en Araucanía, la mise en œuvre du dispositif est jalonnée de tensions et conflits au Mexique, alors que l'évaluation est plus institutionnalisée au Chili.

La dernière partie s'intéresse aux effets des standards sur la profession enseignante et à l'institutionnalisation de ces dispositifs. À partir de l'analyse des pratiques d'évaluation, de classification et de catégorisation des performances enseignantes, dans le chapitre 7, nous décrivons les effets des standards sur les hiérarchies et l'identité professionnelles. La particularité de cette normalisation est quelle est produite en grande partie par des enseignants enrôlés dans le dispositif comme évaluateurs, aux côtés des psychométriciens des centres d'évaluation paraétatiques. L'analyse de l'évaluation en action nous permet de déceler un premier effet « micro » politique : l'échec des dispositifs à produire l'adhésion active de ses participants, même de segments professionnels élitaires comme les évaluateurs. Si l'évaluation ne produit pas ses partisans, elle ne crée pas pour autant un groupe d'opposants. Les catégorisations émanant du dispositif produisent de la désidentification, c'est-à-dire qu'elles empêchent la création ou l'activation d'identités collectives. Nous creusons ces effets politiques dans le chapitre 8, où nous mettons en évidence un double effet de démobilisation et de radicalisation des syndicats enseignants. Celui-ci émane du fait que la désidentification renforce les dilemmes d'action collectifs, démobilise une partie de la profession et offre des opportunités

politiques aux franges « dissidentes » des syndicats enseignants. Ces dernières portent la critique de l'évaluation dans les deux pays, où émergent des « coalitions critiques » contestant le dispositif. Si ces coalitions parviennent à enrôler la gauche partisane, l'arrivée de celle-ci au gouvernement ne met pas pour autant à mal la continuité des dispositifs et le projet d'étatisation managérial. Ces continuités (nettes au Chili et un peu plus discrètes au Mexique) témoignent de l'institutionnalisation de l'évaluation, de ses arrangements bureaucratiques et des rapports entre la profession et l'État.

# Chapitre 1
# Évaluer les enseignants, transformer l'État : pour une sociologie des processus d'étatisation managériale

## Introduction

Ce chapitre discute les manières d'étudier les politiques néomanagériales dans l'éducation, à partir d'une approche centrée sur les instruments. La néomanagérialisation de l'éducation a été diversement analysée, soit comme une marchandisation et une déprofessionnalisation affectant un groupe central dans l'État comme les enseignants, de façon plus subtile comme le vecteur de l'indifférenciation des logiques d'action entre le public et le privé, ou comme une transformation et une rationalisation des bureaucraties. La transposition de ces travaux dans des contextes latino-américains nous permet de discuter leurs thèses. En effet, dans les États mexicain et chilien nous pouvons difficilement considérer que les dispositifs néomanagériaux se présentent comme une alternative aux fonctionnements de type wébérien, typiques de la trajectoire de formation des États européens. Nous l'avons vu, les dispositifs d'évaluation par standards introduits au Mexique et au Chili présentent, au contraire, la particularité de combiner des instruments bureaucratiques classiques et des outils néomanagériaux. À ce premier paradoxe s'ajoute leur introduction parallèle dans deux contextes que tout semble opposer : le Mexique, où le syndicat enseignant est imbriqué à l'administration éducative, et le Chili, où le système éducatif a été largement privatisé. Comment interpréter ces instruments, mi-wébériens, mi-néomanagériaux, qui sont de surcroît introduits dans des contextes bureaucratiques qui, par leurs trajectoires de formation de l'État, ne présentent pas les caractéristiques professionnelles, impersonnelles, techniques et hiérarchisées des bureaucraties idéaltypiques[1]. Contre quel État sont-ils alors introduits et quelle définition définition de l'État portent-ils ? Répondent-ils aux mêmes usages et ont-ils les mêmes effets au Chili et au Mexique ? Pour répondre à ces questions, dans ce chapitre théorique nous proposons d'abord une revue des différentes littératures discutées dans cette thèse. De la sociologie de l'action publique aux travaux historiques sur la construction des capacités bureaucratiques, en passant par la sociologie des professions et de l'expertise ou l'économie politique de l'éducation, nous faisons ressortir les principaux enjeux théoriques de la néomanagérialisation de l'éducation, du gouvernement de la profession enseignante et de la construction de l'État à la période contemporaine (1). Ce vaste

[1] Max Weber, *Économie et société 1. Les catégories de la sociologie*, Paris, Agora Pocket, p. 291-300.

panorama nous permet aussi d'identifier les principales limites de littératures qui gagnent à être croisées pour comprendre les transformations des États latino-américains. Pour combler ces limites, nous introduisons la notion d'étatisation managériale, ses différentes dimensions et son articulation avec les trajectoires historiques des États mexicain et chilien (2). Une fois notre cadre théorique posé, nous présentons notre dispositif comparatif (3), ainsi que les différents matériaux (entretiens, archives et observations) qui nourrissent cette thèse (4).

## 1. Revue de la littérature : l'action publique, les professions, et l'État au prisme des instruments

Notre argument s'appuie, discute et complète les débats qui animent différentes traditions de recherche. Bien entendu, nous ne sommes pas les premiers à interroger les transformations néomanagériales de l'éducation. Nous discutions en priorité ces travaux, pour montrer leurs apports à l'analyse des processus de privatisation de l'éducation, les usages « néostatistes » des instruments d'évaluation et les expertises qui soutiennent ces processus. Il nous faudra cependant problématiser et dépasser cette littérature, pour situer notre réflexion dans les réflexions sur l'économie politique des réformes, la sociologie des professions et de l'expertise ou la construction de capacités étatiques. La mise en dialogue de ces différentes littératures implique bien entendu d'être sélectif dans notre présentation de ces travaux et nous ne restituons pas l'exhaustivité des débats théoriques. Il s'agit au contraire de faire ressortir trois lignes de tensions qui nourrissent la réflexion de cette thèse : le potentiel privatisant ou marchandisant du *new public management* (1.1.) ; la capacité de la profession enseignante et ses syndicats à faire « veto » à ce type de réformes (1.2.) et ; le rôle des savoirs et des instruments dans la construction de capacités bureaucratiques (1.3.).

### *1.1. Les réformes néomanagériales de l'éducation en question : des critiques de la privatisation aux usages bureaucratiques des instruments*

Les instruments d'évaluation sont généralement étudiés comme la concrétisation dans le secteur éducatif des doctrines du *new public management* ayant proliféré dans tous les secteurs d'action publique depuis les années 1980. Ces travaux, issus principalement de la sociologie de l'éducation, étudient comment la redevabilité (*accountability*) et la gestion par les résultats agissent comme des injonctions responsabilisantes sur les écoles et les enseignants. Cette littérature s'est constituée d'abord autour d'une critique des réformes éducatives mettant l'emphase sur trois points. Le premier est l'inscription de ces instruments dans des processus d'*internationalisation* et de convergence de l'action publique autour du crédo néolibéral ou

néomanagérial. Le raffinement récent de ces travaux les éloigne progressivement d'une interprétation marchande de ces outils pour déceler des usages bureaucratiques, voire « néo-statistes ». La deuxième piste à discuter est donc celle de la *privatisation* des administrations éducatives. Finalement, des formes de *déprofessionnalisation* seraient le corollaire de la responsabilisation des enseignants. Ces discussions nous servent de porte d'entrée sur des débats plus généraux sur le *new public management*, qu'il nous convient d'adresser pour les adapter aux contextes mexicain et chilien.

*La critique des réformes éducatives : internationalisation, privatisation, déprofessionnalisation. Une convergence néolibérale des systèmes éducatifs ?*

La diffusion internationale des recettes néomanagériales est accompagnée de l'émergence d'une littérature les critiquant en tant qu'émanations d'une rationalité néolibérale vouée à privatiser l'éducation. On peut identifier deux branches de cette littérature. Nous retrouvons d'une part les travaux préoccupés par la genèse de ces politiques, rattachées généralement à un processus d'internationalisation et de convergence autour du paradigme de la « qualité éducative ». D'autre part, nous retrouvons des travaux davantage intéressés par les effets de ces politiques sur les administrations et les enseignants, qui seraient respectivement privatisées et déprofessionnalisés.

Les spécialistes des politiques éducatives ont d'abord identifié un processus d'internationalisation des expertises et des instruments de réforme de l'éducation. Ceux-ci outilleraient un changement paradigmatique des politiques éducatives vers l'efficacité, les *outputs*, les résultats et la responsabilisation. Les origines de ce tournant se trouvent aux États-Unis, où dès les années 1970, mais surtout à partir des années 1980, les économistes de l'éducation exercent une influence croissant dans les débats sur le décrochage éducatif du pays par rapport à l'Union soviétique, le Japon ou l'Allemagne[2]. La mobilisation de ces économistes contribue à reformuler l'approche dominante dans la politique éducative, jadis centrée sur les ressources des systèmes éducatifs (les « *inputs* », comme le budget éducatif ou la quantité d'écoles et d'enseignants), pour la centrer sur son efficacité, ou comment les écoles peuvent, à partir de certaines pratiques pédagogiques et managériales vertueuses, contribuer à la mobilité sociale et à la formation du capital humain[3]. Ce changement introduit de nouveaux acteurs (économistes, *think tanks*, organisations internationales), de nouveaux savoirs (statistiques, économétriques ou psychométriques), de nouvelles techniques (évaluation standardisée, *benchmarks*, *rankings*) et de nouveaux principes de justice (une pensée en termes d'équité ou

[2] Jal Mehta, *The Allure of Order: High Hopes, Dashed Expectations, and the Troubled Quest to Remake American Schooling*, New York, Oxford University Press, 2013.
[3] Zachary W. Griffen, « The 'Production' of Education: the Turn from Equity to Efficiency in U.S. Federal Education Policy », *Journal of Education Policy*, 2022, vol. 37, nº 1, p. 69-87.

d'efficacité plutôt que d'égalité) qui définissent les contours de « l'État managérial » dans le domaine éducatif[4]. Ceux-ci se diffusent rapidement des États-Unis et de l'Angleterre vers d'autres contextes, à travers la conformation de communautés épistémiques de la mesure éducative en Europe[5], mais aussi en Europe de l'Est, en Afrique ou en Amérique latine, suite à l'appropriation croissante du « tournant de la qualité »[6] par des organisations internationales comme la Banque mondiale[7] ou l'OCDE[8].

Foisonnantes dans les années 2000, les analyses de la diffusion internationale de ce paradigme de politiques publiques tendent à pronostiquer la « fin de l'éducation d'État »[9] et la convergence des différents systèmes éducatifs autour du modèle marchand représenté par les États-Unis ou l'Angleterre[10]. Il en demeure néanmoins que les systèmes éducatifs de ces pays n'ont pas été complètement délaissés aux logiques marchandes et que l'enseignement privé y reste minoritaire (respectivement 9 % et 6 % des élèves[11]). C'est pourquoi certaines analyses du « tournant de la qualité » proposent une interprétation des dispositifs néomanagériaux comme des vecteurs d'une « privatisation endogène » consistant à transférer les logiques de l'entreprise privée au cœur de l'administration des services éducatifs publics[12]. Le caractère « endogène » de la privatisation n'implique pas nécessairement un retrait de l'État, mais plutôt sa conversion en État « évaluateur » à partir de la concentration des capacités stratégiques et statistiques dans des ministères chargés de piloter un système décentralisé et des écoles autonomisées et mises en concurrence[13]. Ces processus de privatisation peuvent se trouver à l'œuvre dans la prolifération d'outils facilitant l'organisation marchande ou « quasi

[4] Romuald Normand, *Gouverner la réussite scolaire: une arithmétique politique des inégalités*, Bern et New York, Peter Lang, 2011.
[5] J. Ozga et al. (dir.), *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe*, New York, Routledge, 2011 ; Romuald Normand, « La circulation internationale des techniques de la preuve dans les programmes d'intervention et de gestion publique en éducation », *Revue française d'administration publique*, 2017, vol. 161, p. 19-30.
[6] Christina Segerholm, « The Quality Turn: Political and Methodological Challenges in Contemporary Educational Evaluation and Assessment », *Education Inquiry*, 2012, vol. 3, nº 2, p. 115-122.
[7] Xavier Bonal, « Plus ça change …The World Bank Global Education Policy and the Post-Washington Consensus », *International Studies in Sociology of Education*, 2002, vol. 12, nº 1, p. 3-22.
[8] Sotiria Grek, « OECD as a site of coproduction: European education governance and the new politics of 'policy mobilization' », *Critical Policy Studies*, 2014, vol. 8, nº 3, p. 266-281 ; Anja P. Jakobi, « Expanding and Intensifying Governance: The OECD in Education Policy » dans Kerstin Martens et Anja P. Jakobi (dir.), *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making?*, Oxford et New York, Oxford University Press, 2010, p. 163-179.
[9] Stephen J. Ball, « The Reluctant State and the Beginning of the End of State Education », *Journal of Educational Administration and History*, 2012, vol. 44, nº 2, p. 89-103.
[10] Stephen J. Ball, *Global Education Inc.: New Policy Networks and the Neo-Liberal Imaginary*, Abingdon, Oxon ; New York, Routledge, 2012 ; Fazal Rizvi et Bob Lingard, *Globalizing Education Policy*, Londres, Routledge, 2009.
[11] National Center for Education Statistics, *Private School Enrollment. Condition of Education*, Washington, U.S. Department of Education, Institute of Education Sciences, 2022 ; Francis Green, « Private Schools and Inequality », *IFS Deaton Review of Inequalities*, 2022, p. 1-14. Au Royaume-Uni ce chiffre monte jusqu'à 18 % des élèves entre 16 et 18 ans.
[12] Stephen J. Ball et Deborah Youdell, *Hidden Privatisation in Public Education*, Londres, Education International, 2007.
[13] Patricia Broadfoot, « Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'Etat évaluateur », *Revue française de pédagogie*, 2000, vol. 130, nº 1, p. 43-55.

marchande » des systèmes éducatifs, comme les classements des écoles pour faciliter les choix des familles[14]. Au niveau de la profession enseignante, cela correspond à la flexibilisation des conditions d'emploi, à l'ouverture du groupe professionnel à d'autres professionnels ou, bien entendu, au contrôle du groupe par les résultats.

L'accroissement de la logique de contrôle du travail enseignant serait en passe de produire sa déprofessionnalisation. Cette logique toucherait particulièrement des « semi-professions », comme les enseignants[15]. Dans le domaine éducatif, l'émergence des outils d'évaluation externe a été décrite comme l'avènement d'une régulation « post-bureaucratique »[16] comportant des éléments de technicisation et de contrôle externe qui remettent en question l'expertise et l'autonomie professionnelle enseignante[17]. Aux États-Unis[18] en Angleterre[19] ou au Chili, le caractère incomplet, inabouti ou faible de la professionnalisation enseignante explique la prolifération de dispositifs néomanagériaux, qui mettent à mal une autonomie professionnelle par ailleurs déjà faible.

Les travaux critiques nous éclairent ainsi sur les grandes lignes de transformation des systèmes éducatifs à la période néolibérale. L'internationalisation de l'expertise, la privatisation de l'administration et la déprofessionnalisation des enseignants sont des processus incontournables que nous retrouvons aussi dans notre enquête. Il nous faut cependant les interroger à la lumière de la variation des effets et des usages des instruments d'action publique. Il n'est pas donné, contrairement à ce que certains de ces travaux peuvent laisser entendre, que ces dispositifs soient portés par les mêmes acteurs et pour les mêmes raisons dans tous les contextes. Même s'ils l'étaient, leurs effets privatisants ou déprofessionnalisants doivent être mis à l'épreuve de l'étude des configurations institutionnelles ou ces transformations surviennent, ou pas.

*Les usages et effets variés des instruments néomanagériaux : l'hypothèse « néostatiste »*

Contrairement à ce qui pourrait ressortir d'une lecture critique des transformations contemporaines des systèmes éducatifs, les contours, les usages et les effets de ces réformes ne sont pas homogènes. La sociologie de l'action publique éducative francophone est

[14] Georges Felouzis, Agnès Van Zanten et Christian Maroy, *Les marchés scolaires: sociologie d'une politique publique d'éducation*, Paris, Presses universitaires de France, 2013.
[15] Meredith Wronowski et Angela Urick, « Teacher and School Predictors of Teacher Deprofessionalization and Demoralization in the United States », *Educational Policy*, 2021, vol. 35, nº 5, p. 679-720.
[16] Christian Maroy (dir.), *École, régulation et marché: une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*, Paris, Presses universitaires de France, 2006 ; Christian Maroy, « Régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement et travail enseignant » dans *Évaluations en tension*, Paris, De Boeck Supérieur, 2009, p. 83-99.
[17] Michael W. Apple, « Controlling the Work of Teachers » dans *Knowledge, Power, and Education. The Selected Works of Michael W. Apple*, New York and Londres, Routledge, 2013, p. 116-131 ; Susan L. Robertson, « Placing Teachers in Global Governance Agendas », *Comparative Education Review*, 2012, vol. 56, nº 4, p. 584-607.
[18] Jal Mehta, *The Allure of Order: High Hopes, Dashed Expectations, and the Troubled Quest to Remake American Schooling*, New York, Oxford University Press, 2013.
[19] Sharon Gewirtz et al. (dir.), *Changing Teacher Professionalism. International Trends, Challenges, and Ways Forward*, New York, Routledge, 2009.

particulièrement attentive aux traductions, aux appropriations et aux effets variés de ces recettes internationales[20]. Ce courant de recherche a produit d'éclairantes typologies des formes prises par le *new public management* dans différents contextes. De cet effort émerge l'hypothèse d'un usage « néostatiste » de ces instruments qui favoriserait, non pas la diffusion du marché, mais les interventions croissantes de l'État dans l'éducation.

Pour identifier ces variations, sont distinguées la régulation marchande aux États-Unis, en Angleterre, Nouvelle-Zélande ou au Chili, la persistance et les reconfigurations de la régulation étatique de l'éducation en France ou dans d'autres pays de l'Europe continentale[21], ainsi que les formes de régulation dominées par les professionnels dans certains pays scandinaves ou asiatiques[22]. Le premier cas de figure serait caractérisé par la mise en place de dispositifs d'*accountability* « dure » dont les résultats comportent d'importantes conséquences comme la rémunération à la performance, le licenciement des enseignants ou la fermeture des écoles. Les dispositifs « souples », sans conséquences et encourageant la « réflexivité » des professionnels et des organisations, caractériseraient les modes de régulation étatique et professionnelle[23]. Ces différences dans l'adoption des recettes néomanagériales s'expliquent en large mesure par les trajectoires historiques des administrations nationales. Sous cette lumière, l'étude des instruments laisse entrevoir des formes de continuité institutionnelle mettant à mal la thèse de la convergence néolibérale des systèmes éducatifs[24].

Les travaux comparatifs d'Hélène Buisson-Fenet, de Christian Maroy et de Xavier Pons sont sans doute le meilleur exemple des apports de cette tradition de recherche. Le premier apport de ces recherches socio-historiques sur l'introduction des dispositifs d'*accountability* est de dépasser une lecture de l'histoire en « charnière », où le passage de la décennie de 1980 à celle de 1990 correspondrait à celui d'une régulation « bureaucratico-professionnelle » à une régulation « post-bureaucratique »[25]. Si l'émergence d'un répertoire d'action publique néomanagérial dans les années 1990 fait peu de doutes, les techniques et instruments d'évaluation ne peuvent pas être réduits à un programme d'action cohérent et pré-établi apparaissant à ce moment. Au contraire, depuis les années 1950, ils font l'objet de luttes

[20] Cettte ligne de recherche n'est pas pour autant restreinte au monde francophone, voir Gita Steiner-Khamsi et Florian Waldow (dir.), *World Yearbook of Education 2012. Policy Borrowing and Lending in Education*, Londres, Routledge, 2013.
[21] Yves Dutercq et Agnès van Zanten, « Présentation: l'évolution des modes de régulations de l'action publique en éducation », *Éducation et Sociétés*, 2001, vol. 8, n° 2, p. 5-10.
[22] A. Voisin et X. Dumay, « How do educational systems regulate the teaching profession and teachers' work? », art cit.
[23] C. Maroy et A. Voisin, « Une typologie des politiques d'accountability en éducation », art cit.
[24] Helen Gunter et al. (dir.), *New Public Management and the Reform of Education: European Lessons for Policy and Practice*, Londres, New York, Routledge, Taylor & Francis, 2016.
[25] Hélène Buisson-Fenet et Xavier Pons, *School Evaluation Policies and Educating States: Trends in Four European Countries*, Bern, Peter Lang, 2014. Sur la notion de régulation « post-bureaucratique », voir C. Maroy (dir.), *École, régulation et marché*, *op. cit.*

juridictionnelles entre différents groupes professionnels à l'intérieur même des administrations éducatives[26].

Le deuxième apport de ces travaux est de mettre en lumière non seulement la variation des modes de régulation néomanagériale, mais aussi entre pays classés dans la même catégorie et à l'intérieur même de différents pays. Par exemple, si les modes de régulation québécois et français sont similairement « souples », ils divergent dans leurs modalités d'appropriation, traduction et mise en œuvre : les instrumentations et les médiations nationales et locales des dispositifs importent[27]. L'attention portée aux usages territoriaux et professionnels se trouve aussi au cœur des travaux d'H. Buisson-Fenet. Elle montre comment les usages, appropriations et recombinaisons variées des instruments au niveau local laissent voir « des arrangements nouveaux […] au sein du secteur sans transformation radicale de l'organisation des pouvoirs en place, au point de faire coexister des logiques potentiellement contradictoires »[28]. Ces contradictions provenant des investissements différenciés des dispositifs par différents groupes (usagers, enseignants ou fonctionnaires intermédiaires) les mobilisant à leurs propres fins professionnelles et organisationnelles.

En situant les dispositifs néo-managériaux dans des contextes professionnels et des configurations institutionnelles précisément délimitées, ces travaux renouent avec des réflexions plus générales sur les recompositions des États. Leur troisième apport consiste à mettre en avant la permanence de modes de pilotage étatique de l'éducation et de ses professionnels. C. Maroy et X. Pons montrent ainsi comment, en France et au Québec, le gouvernement par les résultats aboutirait à des modes de régulation « néo-statiste », c'est-à-dire, opposé au marché et à la mise en concurrence horizontale des écoles et renforçant le contrôle vertical de l'administration sur les enseignants et les écoles[29]. Cela ne revient pas à remettre en question la néomanagérialisation de l'éducation, au contraire. En défaisant l'articulation entre gouvernement par les résultats, privatisation et marché, l'hypothèse « néostatiste » fait apparaître la variété des effets posisbles des instruments néomanagériaux en fonction des configurations institutionnelles, bureaucratiques et professionnelles.

[26] Xavier Pons, *Évaluer l'action éducative*, Paris, Presses universitaires de France, 2010.
[27] Christian Maroy et Xavier Pons (dir.), *Accountability Policies in Education. A Comparative and Multilevel Analysis in France and Quebec*, New York, Springer, 2019.
[28] Hélène Buisson-Fenet, *Piloter les lycées. Le « tournant modernisateur » des années 1990 dans l'Éducation nationale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2019, p. 229.
[29] C. Maroy et X. Pons (dir.), *Accountability Policies in Education*, *ibid.,* p. 222 ; Christian Maroy, Xavier Pons et Claire Dupuy, « Vernacular Globalisations: Neo-Statist Accountability Policies in France and Quebec Education », *Journal of Education Policy*, 2017, vol. 32, nº 1, p. 100-122 ; Xavier Pons, « National Testing in Education in France: Statisation, Rationalisation and Politicisation », *European Educational Research Journal*, 2020, vol. 19, nº 2, p. 109-124.

*Des débats éducatifs aux débats théoriques : de quoi la néomanagérialisation est-elle le nom ?*
Les réformes néomanagériales de l'éducation suivent des logiques sectorielles singulières qui méritent d'être étudiées à part entière. Cependant, certains usages et effets de ces réformes peuvent être ramenés à des transformations générales des administrations. Cela ne veut pas dire que les réformes éducatives soient nécessairement dérivées d'un référentiel managérial de l'action publique, mais plutôt qu'elles doivent être mises en dialogue avec les conclusions de ces travaux. En revenant sur les débats théoriques sur le *new public management* nous faisons ressortir d'emblée la nécessaire adaptation de ce cadre d'interprétation pour étudier les réformes des administrations latino-américaines.

Le premier parallèle entre la littérature éducative et théorique concerne la néolibéralisation de l'État et de l'action publique. Cette interprétation rejoint celle d'instruments transversaux de l'action publique comme le *benchmarking* ou la comptabilité, qui placeraient « le capitalisme au cœur de l'État »[30]. Cette d'interprétation économique ou marchande du *new public management,* inspirée de la grammaire d'analyse foucaldienne, trouve sa forme la plus aboutie dans les travaux de Béatrice Hibou. Son analyse fait correspondre la période contemporaine à une « bureaucratisation néolibérale du monde » instituant une « homothétie entre public et privé [qui] doit permettre aux règles de l'économie de marché de s'imposer également à l'État, devenant son principe de régulation interne. Le *new public management* incarne cette mutation qui marque une véritable rupture par rapport aux modes antérieurs de gouvernement. »[31] L'hypothèse de l'indifférenciation entre État et marché a été particulièrement éprouvée pour analyser les usages du marché comme instrument d'action publique. Mathieu Ansaloni et Andy Smith mettent en évidence le « mimétisme marchand » de l'État, c'est-à-dire « les processus par lesquels les agents de l'État, pour agir, en viennent à imiter ce qu'ils perçoivent comme constituant le modèle du marché, endossant la fiction selon laquelle ce mode de coordination favorise une allocation optimale des ressources. »[32] Sont ainsi interprétées des réformes et instruments aussi divers que « les privatisations, les externalisations […], les délégations de budget, les appels d'offres, les indicateurs de performance ou bien encore les timesheets. »[33] Malgré cette définition extensive, nous pouvons apprécier des variations dans le mimétisme marchand de l'État entre des formes de gouvernement à distance et par les instruments, pilotées par des secteurs autonomes des bureaucraties, et des formes de soumission et de dépendance de l'administration vis-à-vis des prestataires marchands professionnalisés et spécialisés.

[30] Isabelle Bruno et Emmanuel Didier, *Benchmarking: l'État sous pression statistique*, Paris, La Découverte, 2013 ; Corine Eyraud, *Le capitalisme au cœur de l'État : comptabilité privée et action publique*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2013.
[31] Béatrice Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale, op. cit.*, p. 85.
[32] M. Ansaloni et A. Smith, « Des marchés au service de l'État ? », art cit, p. 14.
[33] *Ibid.*, p. 12.

Les travaux sur l'État régulateur inscrivent aussi, de façon différente, les recompositions contemporaines des États dans une matrice économique. Ici, État et marché sont plus nettement distingués et les transformations du premier suivent celles du second. Comme l'indiquent David Levi-Faur et Jacint Jordana, la prolifération d'agences de régulation en Amérique latine (la forme de prédilection de l'État régulateur) s'inscrit dans la configuration d'un « capitalisme de régulation » et, de façon plus générale, dans les « réformes économiques à grande échelle qui avaient pour objectif de résoudre les problèmes de l'ancien modèle de substitution des importations – la crise de la dette et l'hyperinflation. »[34] Les compétences formelles et le rapport aux acteurs privés et politiques varient néanmoins en fonction des pays et des secteurs d'action publique et nous ne pourrions pas résumer l'agencification à l'avènement d'un État régulateur homogène. Comme le montre Antoine Vauchez dans un ouvrage récent, le sens prit par la notion de régulation varie historiquement et en fonction du rôle institutionnel de l'agence, du type de professionnels évoluant dans le secteur et des savoirs de régulation qu'ils mobilisent. Cette entrée sociologique sur les agences de régulation montre la conformation d'un champ de la régulation produisant « [l]'*endogénéisation* des enjeux et des formes d'action propres à la régulation […] de part et d'autre de la frontière du public et du privé »[35]. Nous voyons ainsi que les transformations des bureaucraties publiques sous l'égide de la régulation s'apparentent moins à une privatisation de l'État qu'à une réinvention des rôles de certaines élites bureaucratiques, dotées de nouvelles alliances et de nouvelles marges d'autonomie[36].

S'ils la raffinent, ces travaux demeurent ancrés dans une matrice d'interprétation économique du *new public management*. Si sa pertinence est hors de question, les matrices bureaucratique et politique des réformes néomanagériales sont tout aussi importantes. C'est en leur sein que nous pourrions situer les travaux sur l'État « évaluateur » et les usages « néo-statistes » des instruments néo-managériaux en éducation. Prêter attention à la matrice bureaucratique des réformes néomanagériales nous permet de déceler les processus de rationalisation pouvant se trouver autant à leur origine que dans leurs effets[37]. Au niveau des origines des réformes néo-managériales, plutôt qu'une imposition unidirectionnelle des idées néolibérales, nous pouvons retrouver des appropriations stratégiques ou mimétiques des

[34] David Levi-Faur et Jacint Jordana, « Toward a Latin American Regulatory State? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies Across Countries and Sectors », *International Journal of Public Administration*, 2006, vol. 29, nº 4-6, p. 338.
[35] Antoine Vauchez (dir.), *Le moment régulateur: naissance d'une contre culture de gouvernement*, Paris, Presses de Sciences Po, 2024, p. 28.
[36] À ce sujet voir aussi Bastien François et Antoine Vauchez (dir.), *Politique de l'indépendance. Formes et usages contemporains d'une technologie de gouvernement*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2020.
[37] Philippe Bezes et Christine Musselin, « Le New Public Management : entre rationalisation et marchandisation ? » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Une 'French Touch' dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 128-151.

instruments par des acteurs faisant face à des problématiques similaires[38]. Au niveau des effets, ceux-ci n'iraient pas nécessairement dans le sens d'une indifférenciation du public et du privé, de l'État et du marché. Le gouvernement par la performance, par exemple, peut être utilisé à des fins de contrôle strictement bureaucratique et, loin des discours réformistes, reproduire toute une série d'effets typiquement bureaucratiques (conformité de façade, déplacement de buts, etc.), ce que P. Bezes dénomme la « bureaucratisation au carré »[39]. Penser la néomanagérialisation comme bureaucratisation et rationalisation n'enlève en rien la portée politique de l'analyse de ces phénomènes, qu'il faut toujours situer dans des configurations d'acteurs et d'intérêts particulières.

Si certains travaux sur les réformes éducatives puissent dans ces intuitions, elles ne mobilisent pas systématiquement leurs implications au moment de conceptualiser le changement, par exemple, de bureaucraties wébériennes « traditionnelles » en bureaucraties néomanagériales. Les travaux sur le « néostatisme » éducatif sont représentatifs de cette limite. Si cette notion présente l'avantage d'émerger inductivement d'enquêtes attentives aux processus de changement dans les administrations et l'action publique éducative[40], la nouveauté de cet étatisme ou l'étatisme du néomanagérialisme ne sont pas toujours définis. Cette définition semble en effet avoir été construite *contre* l'interprétation marchande de l'*accountabilty*, mais n'est pas été systématiquement rattachée aux travaux sur les processus contemporains de bureaucratisation ou de rationalisation des administrations.

Un reproche similaire pourrait être adressé à la dernière série de travaux considérée par cette section, à savoir les travaux qui en dehors du secteur éducatif ont interrogé les transformations néomanagériales des États latino-américains. Depuis les années 1990, toute une littérature à cheval entre les sphères réformistes et académiques s'est organisée pour débattre les conditions de possibilité de mise en œuvre du *new public management* dans la région. Les travaux du brésilien Luiz Carlos Bresser Pereira sont une excellente illustration de ce courant, qui importe les cadres de pensée et les instruments néomanagériaux comme outil de consolidation des « faibles » et « peu capables » administrations des États latino-américains en voie de démocratisation[41]. Le ton de ces travaux est généralement prescriptif et repose rarement

[38] Philippe Bezes, « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012, vol. 193, nº 3, p. 16-37.
[39] Philippe Bezes, « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, nº 1, p. 21-47.
[40] Contrairement, par exemple, aux travaux sur l'État « néo-wébérien », qui décrivent assez schématiquement les processus ayant amené son émergence, voir Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford et New York, Oxford University Press, 2011.
[41] Luiz Carlos Bresser Pereira, « Una nueva gestión pública para América latina » ; Luiz Carlos Bresser Pereira, « Bureaucratie publique et réforme managériale. La réforme administrative brésilienne de 1995 », *Revue internationale de politique comparée*, 2010, vol. 17, nº 3, p. 143-155 ; Luiz Carlos Bresser Pereira et Peter Spink (dir.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.

sur du travail empirique. On y retrouve néanmoins l'identification des formes d'hybridation entre des logiques gestionnaires et wébériennes[42]. La forme prise par ces réformes, leurs logiques et leur éventuel enchâssement ou séquencement dépend en grande partie des acteurs « réformistes », véritables protagonistes de cette littérature, mais dont les positions sociales et les intérêts institutionnels et politiques sont rarement explicités[43]. Davantage ancrés dans une matrice d'interprétation politique, d'autres auteurs ont analysé les formes d'appropriation de façade que des partis comme le PRI mexicain ont pu faire des instruments néomanagériaux, souvent dénaturés ou abandonnés lors de leur mise en œuvre[44]. Aujourd'hui, le *new public management* est une réalité prise pour acquise et dont on étudie les mises en œuvre de façon de plus en plus empirique[45], mais dont on méconnaît toujours les porteurs, les mécanismes du changement et les effets de ses instruments sur des administrations qui divergent de l'idéaltype wébérien. Ces limites s'expliquent par l'inscription de ces travaux dans des débats anglophones sur la « *public administration* » davantage soucieux du contraste entre idéaux-types schématiques (bureaucratie wébérienne, néomanagériale, patrimonialiste, etc.) que de l'analyse sociohistoriques des processus de bureaucratisation et de construction de l'État[46].

Ce dernier point est particulièrement important. Décaler le regard des formes idéaltypiques et réifiés de la bureaucratie, du *new public management* ou de l'*accountability* n'est pas seulement nécessaire en termes théoriques et analytiques. La nécessité de ce décalage est d'autant plus pressante au moment d'étudier des pays dont les trajectoires de formation de l'État ne correspondent pas à la logique de développement implicite aux analyses de la bureaucratie et sa managérialisation. Des termes comme *new public management* ou *accountability* peuvent en effet agir comme des œillères théoriques lorsqu'ils sont mobilisés pour étudier les politiques éducatives introduites au Mexique et au Chili au cours des dernières quatre décennies.

*Le Mexique et le Chili comme cas extrêmes des réformes éducatives : hypothèses et limites d'une analyse en termes d'accountability*

L'application canonique des réformes de marché et la privatisation de l'éducation au Chili et la prévalence du corporatisme et du pouvoir du syndicat enseignant (la plus importante

[42] David Arellano, « Nueva Gestión Pública ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México », *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 2002, nº 23, p. 7-40.
[43] Mauricio Dussauge, « ¿Todos los Caminos Llevan a la Nueva Gestión Pública?: tres Argumentos sobre las Reformas Administrativas en los Países en Desarrollo Transición », *Estado, gobierno, gestión pública*, 2009, nº 13, p. 23-51.
[44] Guillermo M. Cejudo, « Explaining Change in the Mexican Public Sector: the Limits of New Public Management », *International Review of Administrative Sciences*, 2008, vol. 74, nº 1, p. 111-127.
[45] Cristian Pliscoff-Varas, « Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno », *Convergencia*, 2017, vol. 24, nº 73, p. 141-164.
[46] Pour une version plus fine de cette critique voir la première partie de Philippe Bezes, *Les rationalisations des bureaucraties. Perspectives wébériennes sur la nouvelle gestion publique*, Habilitation à diriger des recherches en science politique, Sciences Po, Paris, 2014, en particulier p. 111-114.

organisation syndicale d'Amérique latine) au Mexique en font des cas extrêmes pour l'analyse des réformes éducatives. En conséquence, ces deux pays sont parmi les plus étudiés dans la littérature internationale. Nous pouvons tirer deux hypothèses de ces travaux : une hypothèse « marchande » chilienne, et une hypothèse « politique » mexicaine. Ces hypothèses, qui peuvent être rattachées aux débats théoriques généraux que nous venons de décrire, montrent les limites d'une analyse qui ne questionne pas le sens pris par l'*accountability* ou le *new public management* dans des contextes où nous ne retrouvons pas des administrations wébériennes idéal-typiques.

Au Chili, loin d'opérer une rupture avec le marché, les dispositifs d'*accountability* introduits depuis les années 1990 seraient le moyen d'institutionnaliser un État évaluateur subsidiaire du marché[47]. Mettant en place de nouveaux mécanismes de concurrence, ces instruments seraient la continuation de la privatisation par d'autres moyens, alimentant les logiques de « privatisation endogène » et de ségrégation de la part publique du système éducatif[48]. En cela, l'éducation suit les logiques plus larges du programme politique des partis de centre et de gauche ayant gouverné le pays entre 1990 et 2010, la *Concertación*, qui n'ont pas opéré de rupture réelle avec les logiques néolibérales[49]. Ces continuités reposent principalement sur les experts qui « tendent des ponts » entre la coalition de gouvernement et l'opposition[50]. Ces liens sont particulièrement importants dans le cas des politiques relatives à la profession enseignante, qui a perdu toutes les protections associées au statut de fonctionnaire lors de la municipalisation de l'éducation à la fin des années 1970. Grâces aux liens tissés pendant la dictature entre les experts éducatifs de la *Concertación* et le syndicat enseignant, les évaluations et la rémunération à la performance sont introduites au nom de la « professionnalisation » et en parallèle à un nouveau statut « quasi fonctionnaire » pour les enseignants[51]. Ces dispositifs centralisés permettant par ailleurs à la profession d'échapper au contrôle politique exercé par les directeurs des établissements pendant la dictature.

---

[47] Alejandra Falabella, « El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009) », *Educação & Sociedade*, 2015, vol. 36, nº 132, p. 699-722 ; Lluís Parcerisa et Alejandra Falabella, « The Consolidation of the Evaluative State through Accountability Policies: Trajectory, Enactment and Tensions in the Chilean Education System », *education policy analysis archives*, 2017, vol. 25, nº 89.

[48] Cristian Bellei, Danae de los Ríos et Juan Pablo Valenzuela, « Socioeconomic School Segregation in a Market-oriented Educational System. The Case of Chile », *Journal of Education Policy*, 2014, vol. 29, nº 2, p. 217-241.

[49] Guy Burton, « Hegemony and Frustration: Education Policy Making in Chile under the Concertación, 1990-2010 », *Latin American Perspectives*, 2012, vol. 39, nº 4, p. 34-52 ; Manuel A Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, Santiago de Chile, Editorial ARCIS, CLACSO, El Desconcierto, 2013.

[50] Patricio Silva, *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2008.

[51] Beatrice Ávalos, « Teacher evaluation in Chile: highlights and complexities in 13 years of experience », *Teachers and Teaching*, 2018, vol. 24, nº 3, p. 297-311 ; Beatrice Ávalos et Jenny Assael, « Moving from resistance to agreement: The case of the Chilean teacher performance evaluation », *International Journal of Educational Research*, 2006, vol. 45, nº 4-5, p. 254-266.

À partir du cas chilien se dessine ce que nous appelons « l'hypothèse marchande » de l'évaluation : celle-ci serait le vecteur de l'introduction de la concurrence et de la régulation marchande de la profession, même dans le cadre d'un renforcement du contrôle étatique. Cette hypothèse peut être questionnée sur deux points. D'une part, malgré la fabrique dépolitisée de l'action publique chilienne, les milieux experts ne sont pas homogènes et sont traversés par des luttes de définition de la justice éducative et des rôles légitimes de l'État et du marché[52]. D'autre part, si ces outils ne destituent pas la régulation marchande, leur usage à des fins bureaucratiques ou politiques ne peut pas être écarté. Ces deux pas de côté nous font voir l'importance de la dimension politique dans l'introduction de dispositifs néo-managériaux.

Celle-ci est encore plus centrale au Mexique. Malgré des travaux fondateurs analysant la politique éducative comme un champ de lutte où s'affrontent les acteurs syndicaux, politiques et administratifs[53], les politiques récentes d'*accountability* ont été expliquées en large mesure comme le résultat l'influence croissante des organisations et bailleurs de fonds internationaux depuis la fin des années 1980[54]. Cette interprétation tend à écraser les nuances, les alliances et les luttes entre différents acteurs sous la double grille de lecture de l'internationalisation de l'action publique et de la « colonisation » de l'administration par le puissant syndicat enseignant, qui parviendrait à détourner la mise en œuvre des politiques internationales de la « qualité éducative »[55]. Par ailleurs, le syndicat n'aurait pas de problème à accommoder les logiques managériales de réformes comme la décentralisation ou l'évaluation enseignante pour maintenir son rôle comme syndicat unique et son influence sur la politique éducative[56]. À la lumière de la persistance du pouvoir syndical, certains auteurs mexicains interprètent l'*accountability* comme un outil de dépolitisation, permettant de finir avec le patronage et la corruption associés à l'administration corporatiste[57]. En même temps, d'autres regrettent le

[52] Gabriel Chouhy, « The Moral Life of Econometric Equations: Factoring Class Inequality into School Quality Valuations in Chile », *European Journal of Sociology*, 2021, vol. 62, nº 1, p. 141-182.
[53] Susan Street, « La lucha por transformar el aparato burocrático de la Secretaría de Educación Pública: Fuerzas políticas y proyectos después de un quinquenio de desconcentración », *Revista Mexicana de Sociología*, 1985, vol. 47, nº 4, p. 183-212 ; Susan Street, *Maestros en movimiento: transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*, Ciudad de México, Ciesas, 1992.
[54] Hugo Aboites, *La medida de una nación: los primeros años de la evaluación en México: historia de poder, resistencia y alternativa (1982-2012)*, Buenos Aires, Ciudad de México, CLACSO, Itaca, Universidad Autónoma Metropolitana, 2012.
[55] C. Ornelas, *Educación, colonización y rebeldía*, *op. cit.* ; Marco Estrada Saavedra, « Disidencias y connivencias. La colonización del sistema educativo oaxaqueño por parte de la sección XXII del SNTE. » dans Alejandro Agudo Sanchíz et Marco Estrada Saavedra (dir.), *Formas reales de la dominación del estado: persepctivas interdisciplinarias del poder y la política*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2014, p 153-196.
[56] Julieta Espinosa, « Les évaluations au Mexique : un effet de la globalisation impliquant le syndicat des enseignants », *Carrefours de l'éducation*, 2012, vol. 33, nº 1, p. 45 ; Maria Victoria Murillo, « Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1999, vol. 41, nº 1, p. 31-57 ; Maria Victoria Murillo, « From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market Reforms in Latin America », *World Politics*, 2000, vol. 52, nº 2, p. 135-174 ; Graciela Bensusán et Arturo Tapia, « El SNTE y la calidad educativa. Una agenda de investigación », *Revista Mexicana de Sociología*, 2013, vol. 75, nº 4, p. 557-587.
[57] Carlos Ornelas, *La contienda por la educación: globalización, neocorporativismo y democracia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Economica, 2019.

manque d'effets sur l'amélioration de l'éducation publique de ces quelques trois décennies de politiques de « modernisation » par l'évaluation et le management[58].

Si le bilan général mexicain est au constat de la persistance du pouvoir syndical et de l'organisation corporatiste de l'État éducatif, les trente dernières années ont néanmoins vu émerger de nombreux acteurs, comme les organisations internationales, l'Église catholique et l'éducation privée, ou les gouverneurs des États fédérés[59]. C'est ainsi que le cas mexicain pointe vers une toute autre interprétation des évaluation enseignantes, que l'on pourrait caractériser comme « politique ». Dans ce contexte, l'évaluation équivaudrait à un outil stratégique dans la reconfiguration des rapports entre le syndicat enseignant et l'État. L'usage stratégique des dispositifs néomanagériaux ne clôt pas pour autant l'analyse. Comme au Chili, il nous faut aussi considérer quels sont les savoirs et les expertises à l'origine des évaluations mexicaines et de leur importation depuis le Chili. Ce déplacement nous permet aussi de prendre nos distances avec la rhétorique et l'intentionalité affichées par les acteurs politiques, pour situer les dispositifs d'évaluation dans des histoires et des luttes bureaucratiques de longue date et où les acteurs jouent des rôles plus ambivalents que ceux qui leur sont attribués par les rationalisations politiques *a posteriori*.

L'identification de ces deux hypothèses nous permet d'apprécier la particularité des terrains chilien et mexicain et la nécessité d'adapter les concepts typiquement mobilisés par la littérature internationale sur l'action publique éducative. En appréciant les points d'ombre de ces deux hypothèses, nous sommes aussi en mesure de voir en même temps les limites de cette littérature au moment de comparer le Mexique et le Chili et l'intérêt de comparer ces deux pays. D'une part, nous avons vu qu'il est difficile de considérer l'introduction de ces dispositifs comme une convergence des deux pays autour de la régulation marchande caractéristique du Chili : non seulement aucun élément ne semble aller dans ce sens au Mexique, mais certains éléments vont à l'encontre de cette hypothèse même au Chili. D'autre part, il semble difficile de voir dans ces dispositifs de purs instruments anti syndicaux. Au Chili, le syndicat enseignant est associé à la conception des évaluations dès leur origine et, au Mexique, les rapports entre syndicat et évaluation sont historiquement plus complexes que le jeu à somme nulle émanant de la rhétorique gouvernementale – reprise par nombre de recherches contemporaines.

Les limites de ces hypothèses nous semblent caractéristiques des certaines limites générales de la littérature sur les politiques publiques dans des contextes latino-américains. Soulignons, d'abord, la faible prise en considération des réalités latino-américaines dans les

[58] Jaime Echávarri et Cecilia Peraza, « Modernizing Schools in Mexico: The Rise of Teacher Assessment and School-Based Management Policies », *Education Policy Analysis Archives*, 2017, vol. 25, nº 0, p. 90.
[59] Aurora Loyo (dir.), *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994)*, Ciudad de México, Plaza y Valdés, 1997 ; Israel Moreno-Salto et Susan L. Robertson, « On the 'Life of Numbers' in Governing Mexico's Education System: a Multi-Scalar Account of the OECD's PISA », *Globalisation, Societies and Education*, 2021, vol. 19, nº 2, p. 213-227.

conceptualisations des politistes et des sociologues du politique (qu'ils soient latino-américains ou pas). Comme l'expliquent Lorenzo Barrault-Stella, Antoine Maillet et Gabriel Vommaro, la récente institutionnalisation de la science politique en Amérique latine s'est faite par un couplage fort aux traditions et façons de faire de la science politique états-unienne, ce qui induit une subordination des réflexions de la région aux problématiques et aux cadres interprétatifs du « Nord » – que ce soit à la critique du néolibéralisme ou aux analyses plus fines du *new public management*[60]. Cela a comme effet la désarticulation de l'analyse des politiques publiques de réflexions plus larges sur l'action de l'État, souvent décrit comme un contexte abstrait et dont les « capacités » (ou plutôt le manque de celles-ci) informent les échecs de mise en œuvre[61]. Nous retrouvons une logique similaire à l'œuvre dans l'importation de la sociologie de l'action publique francophone et ses réflexions sur le *new public management*, assez répandue dans le champ d'études des politiques éducatives[62]. Malgré la démarche comparative et attentive aux contextes nationaux de ces recherches, leur importation en Amérique latine aboutit généralement à la reproduction de l'hypothèse marchande restituée ci-dessus.

Ces éléments illustrent, dans un second temps, l'articulation encore rare, malgré les rapprochements récents, entre science politique et éducation[63]. Ce manque de dialogue est à regretter autant du point de vue de la science politique (qui serait sans doute enrichie par la prise en compte de l'institution scolaire dans la production et reproduction des relations de pouvoir et de domination[64]) que de la sociologie de l'éducation, dont nous pouvons regretter une conceptualisation de l'État détachée des débats de la science politique, ainsi qu'une considération secondaire des dimensions politique des politiques éducatives (par exemple, leurs usages électoraux ou leurs effets-retours sur les mobilisations et les comportements politiques). Ainsi, si les travaux sur l'action publique éducative ont identifié à bon escient les problématiques de l'internationalisation de la fabrique des politiques publiques, de leur participation à des processus de privatisation, marchandisation ou néo-étatisation et de l'éventuelle déprofessionnalisation enseignante, il nous faut faire dialoguer cette littérature

[60] Lorenzo Barrault-Stella, Antoine Maillet et Gabriel Vommaro, « Étudier les transformations de l'action publique en Amérique latine », *Gouvernement et action publique*, 2019, vol. 8, nº 1, p. 9-34.
[61] Philippe Bezes et Frédéric Pierru, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses », *Gouvernement et action publique*, 2012, nº 2, p. 41-87.
[62] Voir par exemple : A. Verger et R. Normand, « Nueva gestión pública y educación », art cit ; S. Grek, C. Maroy et A. Verger, *World Yearbook of Education 2021*, *op. cit.*
[63] Sur ce débat, voir Lorenzo Barrault-Stella, « Science politique et éducation » dans Agnès van Zanten et patrick Rayou (dir.), *Dictionnaire de l'éducation*, Paris, Presses universitaires de France, 2017 ; Anja P. Jakobi, Kerstin Martens et Klaus Dieter Wolf (dir.), *Education in Political Science: Discovering a Neglected Field*, Londres, Taylor & Francis, 2009.
[64] En ce sens, voir Lorenzo Barrault-Stella et al., « Les rapports à l'école comme rapports à l'État », *Politix*, 2020, n° 130, nº 2, p. 7-22 ; Jeanne Bouyat, *The school boundaries of the national community. Institutional xenophobia, site effects, and counterhegemonic education in high schools of low-income areas of Johannesburg*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po, Paris, 2021 ; Thomas Douniès, *Différencier pour gouverner. L'État et la scolarisation des enfants de l'immigration dans la France contemporaine (1945-2023)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Picardie Jules Verne, Amiens, 2023.

avec les travaux ayant réfléchi plus systématiquement au pouvoir des enseignants et des experts et au rôle de ces groupes dans la formation des États.

### *1.2. Le pouvoir des enseignants et le pouvoir sur les enseignants : repenser le rôle des syndicats dans les réformes néomanagériales*

Par-delà la sociologie de l'action publique, une vaste littérature en sociologie des professions et en économie politique s'est intéressée aux réformes du contrôle des groupes professionnels. Si l'économie politique se focalise aussi sur la fabrique des réformes à partir d'une approche rationnalisée des intérêts des acteurs, la sociologie des professions tend à adopter une focale plus compréhensive et centrée sur les effets des dispositifs néomanagériaux tels que saisis « par le bas », au quotidien des professionnels. Ces travaux nous aident à mieux comprendre les transformations du gouvernement des enseignants à la période contemporaine. Nous tenterons de compléter leurs acquis en identifiant non seulement l'éventuelle déprofessionnalisation des enseignants, ou le pouvoir de veto de leurs syndicats sur l'action publique, mais aussi comment l'enseignement devient une catégorie d'action publique à part entière.

#### *L'économie politique des réformes éducatives et la simplification des intérêts des syndicats enseignants*

Les travaux de science politique et d'économie politique prennent rarement en compte les conclusions des recherches sociologiques sur les politiques éducatives. Par-delà la surspécialisation disciplinaire de ces travaux (presque exclusivement états-uniens et allemands), il y a de bonnes raisons pour expliquer l'absence de dialogue systématique avec la sociologie de l'action publique ou des professions éducatives. Les travaux politistes inscrivent leur réflexion dans le cadre institutionnel des États et centrent leur conceptualisation des acteurs autour des notions de pouvoir et d'intérêt. Il s'agit de travaux interrogeant frontalement les rapports de pouvoir et les configurations d'acteurs (partis politiques, syndicats, bureaucraties, opinion publique) expliquant l'introduction des politiques publiques et l'établissement des institutions éducatives. Ce champ de recherches est devenu particulièrement dynamique dans les quinze dernières années, de la main des réformes de la « qualité éducative », de leurs échecs et d'un intérêt pour le rôle des syndicats enseignants dans ces processus.

Comme la sociologie de l'action publique ou la sociologie des profession, l'économie politique de l'éducation prend comme point de départ la rupture historique des années 1980 et l'avènement d'une « ère des réformes de la performance », par opposition à « l'ère de la formation institutionnelle » des systèmes éducatifs au XIX$^{ème}$ siècle. Si des riches débats existent sur la formation plus ou moins démocratisante et redistributive des systèmes éducatifs

lors de la première ère[65], nous nous intéresserons particulièrement aux travaux sur la période contemporaine. Ces travaux s'intéressent aux équilibres institutionnels et de pouvoir permettant (ou empêchant) la décentralisation des systèmes éducatifs, l'introduction de mécanismes d'*accountability* ou de formes marchandes ou quasi-marchandes facilitant le choix des familles[66]. Dans un ouvrage récent, Marius Busemeyer et ses coauteurs décrivent trois configurations typiques des politiques des réformes éducatives : les « *loud politics* », les « *quiet politics* » et les « *loud but noisy politics* ». Les politiques éducatives tomberaient généralement dans le dernier cas de figure : l'opinion publique y serait activement mobilisée (*loud*), mais de façon non cohérente (*noisy*), ce qui contribue à l'activation de différences partisanes dans l'orientation et le tempo des réformes[67]. Si nous ne nous intéressons pas particulièrement au rôle de l'opinion publique dans l'introduction des politiques d'évaluation enseignante, ce cadrage nous sert de porte d'entrée à la grammaire de l'économie politique et au rôle que les groupes d'intérêts y jouent.

Au sein de cette littérature, les travaux sur les syndicats enseignants comme groupe d'intérêt sont sans aucun doute les plus foisonnants et ceux qui ont le plus réussi à irriguer les débats généralistes de la science politique états-unienne[68]. Dans une conceptualisation institutionnaliste, les syndicats enseignants sont décrits comme un « intérêt particulier » (*vested interest*) entretenant le « statu quo » éducatif et bloquant les réformes, voire comme étant un « intérêt spécial » nocif[69]. Si les auteurs de ce courant tentent de se détacher des usages normatifs de cette notion, devenue entretemps courante dans le langage politique et journalistique, cet arrière fonds est indéniable. Nous observons particulièrement cela dans l'ouvrage récent dirigé par Terry Moe et Susanne Wiborg, qui explicitent à plusieurs reprises qu'il ne s'agit pas de considérer « les réformistes comme étant en quelque sorte "bons" et les syndicats enseignants comme "mauvais" »[70], mais d'exploiter l'utilité analytique de cette conceptualisation. D'après celle-ci, lors de la première « ère » l'extension des systèmes éducatifs est concomitante au développement et l'unification des syndicats enseignants qui, généralement alliés aux partis de gauche, obtiennent d'importantes ressources

[65] Voir par exemple Ben W. Ansell, *From the Ballot to the Blackboard: The Redistributive Political Economy of Education*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010 ; Agustina S. Paglayan, « The Non-Democratic Roots of Mass Education: Evidence from 200 Years », *American Political Science Review*, 2021, vol. 115, nº 1, p. 179-198.

[66] Pour une revue de cette littérature, voir Marius R. Busemeyer et Christine Trampusch, « Review Article: Comparative Political Science and the Study of Education », *British Journal of Political Science*, 2011, vol. 41, nº 2, p. 413-443.

[67] Marius R. Busemeyer, Julian L. Garritzmann et Erik Neimanns, *A Loud but Noisy Signal? Public Opinion and Education Reform in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.

[68] Voir par exemple Terry M. Moe, « Vested Interests and Political Institutions », *Political Science Quarterly*, 2015, vol. 130, nº 2, p. 277-318.

[69] Terry M. Moe, *Special Interest: Teachers Unions and America's Public Schools*, Washington, Brookings Institution Press, 2011.

[70] Terry M. Moe et Susanne Wiborg (dir.), *The Comparative Politics of Education*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 289 – nous traduisons.

organisationnelles et politiques (l'incorporation corporatiste à l'administration, dans de nombreux cas comme les pays scandinaves, la France ou le Mexique).

Les politiques de la performance de la deuxième « ère » menacent ces intérêts et visent explicitement les performances des enseignants et le rôle de leurs syndicats dans l'inflation des coûts éducatifs. En fonction des systèmes politiques, les syndicats ont plus ou moins de succès à imposer leurs intérêts. Dans des systèmes politiques parlementaires qui comportent peu de « points de veto »[71] et où les acteurs politiques montrent leur « engagement » avec les réformes, celles-ci peuvent être assez radicales : par exemple avec la décentralisation et l'introduction de mécanismes de concurrence en Suède. Au contraire, les systèmes avec de nombreux points de veto facilitent la mobilisation des « *insiders* » comme les syndicats enseignants pour bloquer les réformes, ce qui incite les acteurs politiques à s'orienter vers des réformes graduelles[72]. Cet argument est particulièrement important pour comprendre les configurations et les alliances politiques entourant l'introduction de politiques comme l'évaluation enseignante. Plus qu'aucune autre des politiques néolibérales « de la qualité », l'évaluation enseignante menace les « intérêts particuliers » des enseignants (leurs salaires et emplois) ainsi que les ressources organisationnelles et politiques de leurs syndicats (en dévalorisant la négociation collective ou en défaisant les arrangements corporatistes).

Les travaux de spécialistes de l'Amérique latine se trouvent parmi les « pionniers » et les plus influents de ce courant de recherches. Sans surprises, ils mettent en évidence que « sauf dans de rares exceptions, les syndicats enseignants forment le noyau de la résistance aux réformes éducatives des années 1990 »[73]. Le double processus de démocratisation et de néolibéralisation survenu dans les années 1980 et 1990, et le rôle joué par des organisations internationales comme la Banque mondiale, facilitent l'introduction des politiques « de la qualité » par des acteurs « réformistes » (politiques, bureaucratiques et experts). Cette charnière historique enclenche des politiques différentes dans les pays de la région. C'est ce que montre María Victoria Murillo en étudiant les réformes de marché : leur introduction et leur ampleur ne dépendent pas des pressions internationales (relativement homogènes dans la région), mais des alliances entre syndicats et partis politiques, elles-mêmes structurées par le système politique et la compétition partisane[74]. Dans cette situation, les syndicats font face à un « double dilemme » : soit collaborer avec les partis au gouvernement pour adoucir le tempo et l'ampleur des réformes néolibérales (ce qui implique d'endurer les critiques internes), soit se mobiliser

[71] Sur les notions de « point de veto » et « acteur veto », voir George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.
[72] Terry M. Moe, « The Comparative Politics of Education: Teachers Unions and Education Systems Around the World » dans *The Comparative Politics of Education*, *ibid.*, p. 288-290.
[73] M.S. Grindle, *Despite the odds*, *op. cit.*, p. 139.
[74] Maria Victoria Murillo, *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2001.

contre ces réformes en cherchant de nouvelles alliances partisanes, ce qui leur permet de limiter les critiques internes, mais risque l'accès privilégié de l'organisation à l'administration et la fabrique des politiques.

S'il concerne toutes les organisations syndicales, le « double dilemme » affecte particulièrement les syndicats enseignants. En effet, les politiques « de la qualité » se distinguent d'autres réformes de marché ou de *retrenchment* en ce qu'elles ne visent pas l'abolition ou la réduction de l'éducation publique, mais l'« amélioration » de son « efficacité »[75]. Si les syndicats enseignants de la région sont divers et oscillent entre des « machines politiques » comme le syndicat mexicain ou des « groupes d'intérêt » relativement subordonnés aux partis comme le chilien[76], tous ont globalement été préservés de la perte de pouvoir (structurel et de négociation) touchant l'ensemble des organisations syndicales (du public et du privé) au cours de la période[77]. Cette stabilité organisationnelle est à double trachant, puisqu'elle accentue le « double dilemme ». Étudier les caractéristiques des syndicats enseignants et leurs liens à la bureaucratie et aux parties nous permet ainsi d'interroger les origines des réformes de la qualité éducative.

L'économie politique des réformes éducatives est un domaine de recherches particulièrement riche et, à part le « double dilemme » syndical, nous devons retenir son intérêt pour les intérêts politiques et organisationnels des acteurs et leur capacité à s'organiser en coalitions de réforme. Ceci étant dit, cette tradition de recherches présente trois limites que nous devons adresser pour étudier les politiques des standards au Mexique et au Chili.

La première limite, et la plus évidente, concerne la modélisation des intérêts des acteurs comme maximisation d'intérêts[78]. Si celle-ci est source de théorisation et de généralisation, elle comporte le risque d'exagération du pouvoir des acteurs veto et un penchant normatif critiquable et proche du cadrage des organisations internationales qui portent les réformes[79]. Cela est particulièrement visible dans le traitement du syndicat enseignant mexicain dans cette littérature[80]. Si l'institutionnalisation de son pouvoir dans l'administration éducative a permis

[75] T.M. Moe, « The Comparative Politics of Education », art cit, p. 284.
[76] Ben Ross Schneider, « Teacher Unions, Political Machines, and the Thorny Politics of Education Reform in Latin America », *Politics & Society*, 2022, vol. 50, nº 1, p. 84-116.
[77] Christopher Chambers-Ju, *Mobilizing Teachers: Education Politics and the New Labor Movement in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2024 ; Graciela Bensusán et Daniel Cerdas, « Desarmar los corporativismos sindicales: diseños institucionales y recursos de poder en México y Brasil », *Desacatos*, 2021, nº 67, p. 156-179.
[78] La conceptualisation des intérêts des acteurs fait l'objet de profonds débats dans la théorie institutionnaliste, pour une introduction à ces débats, voir Peter A. Hall et Rosemary C. R. Taylor, « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, 1996, vol. 44, nº 5, p. 936-957.
[79] Par exemple, au même moment que Terry Moe publie son influent *Special Interest* (dans les presses du *think tank* Brookings), l'OCDE est investie dans des réflexions sur les conditions de possibilité politiques des réformes promues par l'organisation, dont les échecs sont attribués aux syndicats enseignants. T.M. Moe, *Special Interest*, *op. cit.* ; OCDE, *Making Reform Happen. Lessons from OECD Countries*, Paris, OCDE Publishing, 2010.
[80] Christopher Chambers-Ju et Leslie Finger, « Teachers' Unions in Mexico: The Politics of Patronage » dans *The Comparative Politics of Education*, *op. cit.*, p. 215-238.

des pratiques de corruption massives indéniables, les intérêts syndicaux ne peuvent pas être réduits simplement au contrôle des ressources et des postes, ils sont aussi à mettre en relation avec une définition du rôle légitime de l'organisation dans l'État et dans l'éducation. La notion de « double dilemme » permet cependant de décomposer les intérêts syndicaux et de prendre en considération les différentes positions à l'intérieur de l'organisation. En la faisant dialoguer avec les travaux sociologiques sur la représentation politique des professions, nous devrions être en mesure de la mobiliser sans caricaturiser les intérêts des syndicats enseignants.

Cette focalisation sur le pouvoir des syndicats a comme corollaire une deuxième limite, à savoir la minorisation du pouvoir des « réformistes » et leur héroïsation en cas de succès (voire le titre de l'ouvrage de Merilee Grindle sur les réformes latino-américaines, où les réformistes s'imposent « *despite the odds* »[81]). Les intérêts et la position institutionnelle des « réformistes » sont rarement explicités et caractérisés. Ces acteurs ne sont définis que par leur identification avec les tentatives de réforme (réformes elles-mêmes définies comme des tentatives d'améliorer l'éducation et de chambouler le statu quo) et par les limites de leur pouvoir. Mais quels sont les dilemmes d'action collective auxquels ils font face ? Leurs rapports aux partis politiques ? Leurs positions dans les institutions éducatives de la « première ère » et au sein de celles construites pour mettre en place les politiques « de la qualité ? Alors que ces questions sont systématiquement explorées dans le cas des syndicats enseignants, elles sont rarement posées aux experts éducatifs. La sociologie de l'expertise nous fournit des clés de lecture pour y répondre (section 1.3.).

La dernière limite concerne la focale de ces travaux et les implications qui sont tirées de leurs analyses. En s'intéressant à la fabrique des réformes, cette littérature porte une attention secondaire à la mise en œuvre de politiques et à leurs effets[82]. En ce sens, nous regrettons le manque de dialogue avec les travaux étudiant les effets-retour des politiques publiques (*policy feedback*). Si ceux-ci sont étudiés comme un mécanisme renforçant le pouvoir syndical et le statu quo éducatif hérité de l'ère de l'institutionnalisation, les *feedbacks* des politiques de la performance n'ont pas été systématiquement étudiés. Dans les rares exceptions où ce lien est fait, les *feedbacks* apparaissent comme une « arme politique » informant les velléités des politiques publiques et produisant la démobilisation des syndicats enseignants[83]. L'hypothèse de la démobilisation est tout à fait pertinente mais, en fonction de la configuration des rapports

[81] M.S. Grindle, *Despite the Odds*, *op. cit.*

[82] Certains travaux, plus rares, se sont aussi intéressés à l'aval des politiques publiques et au rôle des syndicats enseignants dans la mise en oeuvre des réformes. Le cadrage général demeure cependant celui de leur « veto » ou de leur collaboration et non celui des effets politiques des réformes sur les syndicats. Pour un exemple récent voir Luisa S. Coyoli, *How Unions Bring About Policy Implementation: Education Reform, Teachers' Unions, and Subnational Politics in Mexico*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Harvard, Cambridge, 2024.

[83] A. Hertel-Fernandez, « Policy Feedback as Political Weapon », art cit ; Thomas R. Vargas, « Decentralization as a Political Weapon: Education Politics in El Salvador and Paraguay », *Comparative Politics*, 2022, vol. 55, n° 1, p. 23-45.

partis-syndicats, nous devrions envisager aussi de possibles effet de re-mobilisation ou des *feedbacks* « négatifs » contribuant à la polarisation partisane[84]. Inclure cette dimension à la réflexion devrait nous permettre aussi de penser comment les effets de dispositifs comme l'évaluation sur les syndicats enseignants affectent le processus de formation de l'État. Si lors de la première « ère » la co-construction des syndicats et des administrations donne une forme particulière aux États éducateurs, qu'est-ce leurs transformations symétriques lors de cette deuxième « ère » nous apprennent-elles sur les reconfigurations des États ?

Le dialogue avec la littérature sur les *policy feedback* montre que nous ne devrions pas jeter le bébé avec l'eau de l'économie politique. Pour nuancer la conceptualisation des acteurs syndicaux, nous proposons une mise en perspective de cette littérature avec la sociologie des professions. Celle-ci devrait nous permettre d'obtenir une caractérisation plus fine des intérêts des acteurs, de la formation des coalitions et des effets des politiques publiques.

*La déprofessionnalisation des enseignants et les politiques de la professionnalisation par le haut : renouer avec la sociologie historique des professions*

Les sociologues des professions se sont aussi intéressés aux rapports entre l'État et les groupes professionnels. Contrairement à une focalisation sur le pouvoir de veto des syndicats enseignants, ce sont les reconfigurations de l'autonomie et du contrôle professionnel pouvant aboutir à des formes de déprofessionnalisation qui sont mises en évidence. La prise en compte de ces dynamiques est indispensable pour comprendre les enjeux juridictionnels et de légitimité engendrées par les injonctions à la professionnalisation et les nouvelles formes de contrôle du travail qui les accompagnent. Ce pas de côté fait émerger un paradoxe des réformes contemporaines : si les syndicats enseignants représentent un tel pouvoir de veto, comment expliquer les processus de déprofessionnalisation qui semblent accompagner les réformes de la qualité éducative ? Pour le résoudre, nous apportons un regard sociologique sur l'émergence de la professionnalisation comme catégorie d'action publique et au rôle joué par la représentation politique enseignante dans sa définition.

Les modèles explicatifs des sociologues des professions reposent sur une lecture historique similaire à celle de l'économie politique. Un premier âge d'or de l'autonomie professionnelle est caractérisé par l'établissement des monopoles professionnels grâces au soutien étatique, la médecine ou le droit étant les exemples paradigmatiques[85]. Bien entendu, la professionnalisation n'a jamais été un processus linéaire, mais l'aboutissement de luttes entre différents groupes proto-professionnels, s'imbriquant avec différents segments de l'État et/ou

[84] Eric M. Patashnik, *Countermobilization: Policy Feedback and Backlash in a Polarized Age*, Chicago et Londres, University of Chicago Press, 2023.
[85] Magali S. Larson, *The Rise of Professionalism: a Sociological Analysis*, Berkeley, University of California Press, 1977.

du monde universitaire pour établir leurs juridictions et exclure leurs concurrents[86]. Ainsi, la professionnalisation s'inscrit aussi dans des luttes politiques, bureaucratiques et savantes[87].Ces liaisons vertueuses donnent lieu au fil du XX$^{ème}$ siècle aux « bureaucraties professionnelles » où des professionnels comme les enseignants peuvent préserver leur autonomie d'exercice au sein de bureaucraties hiérarchiques[88].

Alors qu'historiquement étatisation, bureaucratisation et professionnalisation ont pu former des cercles vertueux, l'apparition de critiques des monopoles professionnels dans les années 1970 affecte particulièrement les bureaucraties professionnelles[89]. Le coût des professions est mis en question et leur autonomie est menacée par la prolifération d'évaluations et d'instruments de gouvernement par la performance. C'est la « deuxième ère » des politiques éducatives décrite précédemment[90]. Cette extension de la logique du contrôle serait source de *dé*professionnalisation et toucherait particulièrement des « semi-professions », c'est-à-dire des professions qui n'auraient pas pleinement institutionnalisé leur autonomie, comme les enseignants[91] ou les infirmières[92]. Paradoxalement, les reconfigurations du contrôle de ces groupes prennent généralement la forme d'une « injonction au professionnalisme »[93]. Comme l'indique Julia Evetts, l'appel contemporain du professionnalisme oscille entre une conception valorisante qui y voit un *système normatif de valeurs* (désintéressement, service de l'intérêt général, qualité et performance du service fourni) et une *idéologie de contrôle social* agissant aux niveaux macro (réduction du pouvoir professionnel), méso (du rôle de la profession dans l'organisation et de sa relation aux managers) et micro (discipline des professionnels, transformation de leurs pratiques)[94]. La capacité du groupe professionnel à s'approprier l'idéologie du professionnalisme et à la mobiliser « de l'intérieur » (et non pas à en subir son imposition « par le haut ») détermine l'équilibre entre les deux conceptions du professionnalisme et les contours de l'autonomie du groupe.

Prenant un pas de côté par rapport à ces lectures macro-sociologiques, les travaux contemporains, souvent d'inspiration interactionniste, se concentrent sur les recompositions du

[86] A. Abbott, *The System of Professions*, *op. cit.*
[87] Andrew Abbott, « Linked Ecologies: States and Universities as Environments for Professions », *Sociological Theory*, 2005, vol. 23, n° 3, p. 245-274.
[88] Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, Pearson, 1978, chapitre 19.
[89] Les monographies et exemples sectoriels de ces critiques sont légion, pour un aperçu général, voir Julia Evetts, « Trust and Professionalism: Challenges and Occupational Changes », *Current Sociology*, 2006, vol. 54, n° 4, p. 515-531.
[90] Florent Champy, *Nouvelle théorie sociologique des professions*, Paris, Presses universitaires de France, 2011, chapitre 6 ; Eliot Freidson, *Professionalism: the Third Logic*, Cambridge, Polity Press, 2001.
[91] Meredith Wronowski et Angela Urick, « Teacher and School Predictors of Teacher Deprofessionalization and Demoralization in the United States », *Educational Policy*, 2021, vol. 35, n° 5, p. 679-720.
[92] Therese Marie Andrews et Kari Wærness, « Deprofessionalization of a Female Occupation: Challenges for the Sociology of Professions », *Current Sociology*, 2011, vol. 59, n° 1, p. 42-58.
[93] V. Boussard, D. Demazière et P. Milburn, *L'injonction au professionnalisme*, *op. cit.*
[94] J. Evetts, « The Sociological Analysis of Professionalism », art cit ; Valérie Boussard, Didier Demazière et Philip Milburn (dir.), *L'injonction au professionnalisme: analyses d'une dynamique plurielle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010.

travail, la définition des frontières professionnelles et la négociation du contrôle dans les lieux d'exercice du métier[95]. Cela est particulièrement visible dans les descriptions de la « professionnalisation par le haut » et de la « responsabilisation » des enseignants par les réformes néomanagériales[96]. Le renforcement des logiques de contrôle produit la fragmentation et l'individualisation des identités professionnelles mises sous la double pression de la compétition horizontale et du contrôle hiérarchique par les résultats[97]. Les effets au niveau des écoles de ces dispositifs peuvent être variables en fonction de leurs propres caractéristiques et des contextes institutionnels où ils sont introduits[98]. Par exemple, alors qu'au Québec l'*accountability* « douce » produit une perte d'autonomie similaire à celle observée aux États-Unis, en France ces instruments affectent peu les pratiques enseignantes[99]. Ces enquêtes empiriques mettent ainsi en lumière la persistance de formes classiques de « découplage » institutionnel, où les pratiques quotidiennes sont préservées du contrôle hiérarchique[100], l'apparition de nouveaux modes de « recouplage » permettant l'exercice du contrôle à travers les dispositifs d'évaluation des pratiques et des résultats[101] ou les différentes appropriations et réponses professionnelles à ces outils, entre conformité et résistance[102]. Ces travaux illustrent bien l'intérêt de la sociologie des professions pour la mise en œuvre et les effets des politiques de la qualité. Ce faisant, ils nous fournissent avec une image bien plus nuancée de la capacité des enseignants à bloquer les réformes. Plus que de puissants acteurs veto, ils apparaissent sous cette focale comme des acteurs subissant et devant composer avec des dispositifs imposés par une hiérarchie renforcée par les préceptes managériaux.

Le croisement avec l'économie politique fait ainsi émerger un paradoxe : si les syndicats enseignants sont des acteurs veto stratèges et efficaces, comment est-ce possible que les enseignants connaissent un processus de déprofessionnalisation et de contrôle aussi accru ? Pourquoi est-ce que les résistances au managérialisme, une fois ses instruments en place,

---

[95] Pour un panorama de ces travaux, voir Didier Demazière et Charles Gadéa, *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, 2009.
[96] C. Maroy et Y. Dutercq (dir.), *Professionnalisme enseignant et politiques de responsabilisation*, *op. cit.*
[97] Stephen J. Ball, « The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity », *Journal of Education Policy*, 2003, vol. 18, nº 2, p. 215-228.
[98] Louis LeVasseur et al. (dir.), *Les politiques de restructuration des professions de l'éducation: une mise en perspective internationale et comparée*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2020.
[99] C. Maroy et X. Pons (dir.), *Accountability Policies in Education, op. cit.*, p. 224-226.
[100] John W. Meyer et Brian Rowan, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 1977, vol. 83, nº 2, p. 340-363 ; Cynthia E. Coburn, « Beyond Decoupling: Rethinking the Relationship Between the Institutional Environment and the Classroom », *Sociology of Education*, 2004, vol. 77, nº 3, p. 211-244.
[101] Tim Hallett, « The Myth Incarnate: Recoupling Processes, Turmoil, and Inhabited Institutions in an Urban Elementary School », *American Sociological Review*, 2010, vol. 75, nº 1, p. 52-74.
[102] Joanne W. Golann, « Conformers, Adaptors, Imitators, and Rejecters: How No-excuses Teachers' Cultural Toolkits Shape Their Responses to Control », *Sociology of Education*, 2018, vol. 91, nº 1, p. 28-45 ; Romuald Normand, « La profession enseignante à l'épreuve du nouveau management public : la réforme anglaise de la Troisième Voie », *Sociologie du Travail*, 2011, vol. 53, nº 3, p. 321-327.

semblent n'exister qu'au niveau des subjectivités et des pratiques individuelles[103] ? En focalisant l'analyse sur les effets de dispositifs comme l'évaluation sur les pratiques et les identités professionnelles, la sociologie des professions reproduit la focale d'instruments eux-mêmes centrés sur les pratiques d'enseignement et la professionnalisation enseignante. Centrée sur les négociations et traduction locales des instruments, l'entrée « par le bas » de ces travaux n'est pas toujours reliée à l'analyse des contextes organisationnels et politiques plus larges[104]. Lorsque cela est fait, l'enjeu est de mesurer l'éventuelle déprofessionnalisation enseignante[105], plutôt que de comprendre quels groupes, à l'intérieur même de la profession, ont pu se saisir de l'injonction et de l'idéologie du professionnalisme. Adresser ces questions implique de de déplacer le regard des pratiques quotidiennes vers les rapports entre la profession et l'État.

Le croisement entre la sociologie des professions et de l'action publique sort du cadre interactionniste pour renouer avec la tradition wébérienne d'études socio-historiques, comparées et attentives au contexte organisationnel des professions[106]. Dans cette littérature, l'État et les professions ne sont plus considérés comme des entités homogènes et distinctes, mais comme des espaces sociaux interdépendants, traversés par des luttes intestines et dont différents segments peuvent être reliés par des dispositifs, des modes de régulation ou des projets de professionnalisation particuliers[107]. L'ouvrage classique de Patrick Hassenteufel montre ainsi comment différents modes de représentation politique des médecins sont imbriqués avec l'institutionnalisation de différents systèmes de santé en France, Allemagne et au Royaume-Uni, ce qui façonne en retour la capacité de la profession à s'opposer aux réformes des années 1990[108]. Dans le domaine éducatif, Xavier Pons décrit, quant à lui, comment les évolutions de la politique d'évaluation éducative dépendent des luttes entre organisations et groupes professionnels à l'intérieur de l'administration[109].

En proposant des analyses fines des réformes et des instruments néomanagériaux, ce courant de recherche montre que les reconfigurations contemporaines des rapports entre États

---

[103] Stephen J. Ball et Antonio Olmedo, « Care of the Self, Resistance and Subjectivity Under Neoliberal Governmentalities », *Critical Studies in Education*, 2013, vol. 54, nº 1, p. 85-96.

[104] Les sociologues institutionnalistes états-uniens défendent le croisement des analyses micro-, meso- et macro-sociologiques, mais les travaux de cette tradition demeurent généralement bornés à l'analyse d'une ou plusieurs écoles. Sur ces débats, voir Tim Hallett et Marc J. Ventresca, « Inhabited Institutions: Social Interactions and Organizational Forms in Gouldner's "Patterns of Industrial Bureaucracy" », *Theory and Society*, 2006, vol. 35, nº 2, p. 213-236.

[105] Meredith Wronowski et Angela Urick, « Teacher and School Predictors of Teacher Deprofessionalization », art cit.

[106] Voir notamment l'introduction et la conclusion (par Patrick Hassenteufel et Antoine Vion) de T. Le Bianic et A. Vion (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, *op. cit.* Voir aussi D. Demazière et C. Gadéa, *Sociologie des groupes professionnels*, *op. cit.*, p. 17.

[107] Ces réflexions ont fait l'objets de plusieurs ouvrages collectifs, dont Flora Bajard et al. (dir.), *Professionnalisation(s) et État: une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2018 ; Thomas Le Bianic et Antoine Vion (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, 2008.

[108] Patrick Hassenteufel, *Les médecins face à l'État. Une comparaison européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

[109] Xavier Pons, *Évaluer l'action éducative*, *op, cit.*

et professions vont au-delà d'un jeu à somme nulle entre l'autonomie de l'âge d'or professionnel et le contrôle récent[110]. Des franges de la profession peuvent, par exemple, s'investir dans la production des réformes et la construction des instruments managériaux de façon à renforcer leur position professionnelle[111]. Ces instruments peuvent produire de nouvelles niches organisationnelles permettant la professionnalisation relative ou l'autonomisation de strates bureaucratiques intermédiaires[112]. Certaines professions ou segments professionnels peuvent même formaliser leurs revendications juridictionnelles en se saisissant de « l'injonction » contemporaine au professionnalisme[113].

Nous nous inscrivons pleinement dans cette tradition de recherche, en centrant l'analyse sur le rôle des groupes professionnels et de la représentation syndicale enseignante dans la fabrique de l'action publique, d'une part, et, d'autre part, en interrogeant la professionnalisation comme catégorie d'action publique.

À l'heure où des dispositifs comme les standards remettent explicitement en question les rapports entre l'État et les syndicats enseignants, il semble particulièrement heuristique d'étudier les recompositions de l'enseignement au prisme de sa représentation politique. Cette focale nous permet de sortir des analyses interactionnistes cloisonnées sur le lieu d'exercice du métier tout en dépassant les analyses purement « externes » de la représentation professionnelle caractéristiques de l'économie politique. Comme le montre P. Hassenteufel, il faut prendre en considération la segmentation et les dynamiques professionnelles internes dans l'analyse de rapports institutionnalisés de la profession à l'État. De cette articulation entre logiques professionnelles et institutionnelles naissent les formes organisationnelles de la représentation de la profession, leurs ressources, leur répertoire d'action publique et leur capacité à affecter la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques[114]. Cette approche nous permet de décomposer l'éventuel pouvoir veto des syndicats, pour observer plutôt la capacité de certaines franges à porter certains intérêts professionnels et à parler au nom de la profession. Ce sont ces segments professionnels, organisés et représentés syndicalement, qui se saisissent ou s'opposent à la « professionnalisation par le haut ».

Cela nous amène à opérer un deuxième déplacement par rapport à la sociologie des professions, en mettant en avant comment la professionnalisation surgit comme catégorie

[110] Philippe Bezes et Didier Demazière, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, 2011, vol. 53, nº 3, p. 293-305.
[111] Jérôme Aust et Clémentine Gozlan, « Faire charnière entre l'État et les professions. Fabrique des réformes managériales et mobilisations professionnelles », *Politix*, 2021, vol. 135, nº 3, p. 7-18.
[112] H. Buisson-Fenet, *Piloter les lycées, op. cit.,* p. 127-149 ; Julien Barrier et Christine Musselin, « La réforme comme opportunité professionnelle ? Autonomie des établissements et montée en puissance des cadres administratifs des universités », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, nº 4, p. 127-151.
[113] V. Boussard, D. Demazière et P. Milburn (dir.), *L'injonction au professionnalisme*, *op. cit.* ; Steve Troupin, « Aux frontières des écologies professionnelle et politique » dans Didier Demazière et Morgan Jouvenet (dir.), *Andrew Abbott et l'héritage de l'école de Chicago (vol. 2)*, Paris, Editions EHESS, 2016.
[114] Patrick Hassenteufel, *Les médecins face à l'État…, op. cit.*, en particulier p. 120-199.

d'action publique. Cette intuition, implicite dans les travaux sur la « professionnalisation par le haut », est évoquée par Didier Demazière dans la conclusion d'un ouvrage récent. Elle n'est cependant pas développée et la professionnalisation est immédiatement resituée dans les débats des différentes traditions de la sociologie des professions[115]. Or, si nous la considérons comme une catégorie d'action publique, la professionnalisation n'est plus seulement un fait social à étudier en tant que tel, ou une injonction réformiste à critiquer, mais aussi un objet de gouvernement à part entière. En tant que catégorie d'action publique, la professionnalisation fait l'objet de définitions contradictoires, inscrites dans l'État et les luttes politiques, portées par différents groupes et reposant sur différentes expertises et instruments[116]. Ce cadrage implique de déplacer la focale vers les acteurs syndicaux, professionnels, bureaucratiques ou experts revendiquant un savoir sur la profession et tentant de définir les modalités de sa professionnalisation.

En approchant la professionnalisation comme catégorie d'action publique, nous sommes en mesure de résoudre le paradoxe du pouvoir de veto et de la déprofessionnalisation enseignante. La professionnalisation peut être, d'abord, un outil discursif de cadrage et de légitimation de politiques comme l'évaluation enseignante. Sur ce plan, le pouvoir de veto des syndicats enseignants est possible, et les syndicats peuvent même revendiquer une expertise *sur* le professionnalisme enseignant – mais leurs ressources organisationnelles et politiques peuvent aussi être désactivées par l'imposition experte de la problématique de la professionnalisation[117]. Cela n'empêche en rien, ensuite, l'activation d'éventuelles logiques de déprofessionnalisation de segments de la profession, même dans le cadre de politiques introduites au nom de la professionnalisation. Cela peut être la conséquence de leur non représentation politique, mais aussi d'une définition aliénante du « nouveau professionnalisme » éloignée des identités et des valeurs professionnelles[118]. C'est donc la constitution, la mobilisation, l'institutionnalisation et les effets de l'enseignement comme catégorie d'action publique qui nous intéresseront en priorité. C'est autour du professionnalisme enseignant que se déroulent les luttes dans les champs bureaucratiques et syndicaux. C'est aussi autour de la professionnalisation que se constituent les expertises donnant forme aux modalités d'évaluation du travail enseignant comme les standards.

---

[115] Didier Demazière, « Conclusion : la professionnalisation dans tous ses états » dans Flora Bajard et al. (dir.), *Professionnalisation(s) et État, op. cit.*, p. 291.

[116] Pour un usage similaire de la notion, à la croisée de l'action publique et de la sociologie des professions, voir Jean Joana, « La "condition militaire" : inventions et réinventions d'une catégorie d'action publique », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, nº 4, p. 449-467. Pour une vision plus générale, voir Vincent Dubois, *La politique culturelle : genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.

[117] Le cas des syndicats enseignants suédois est particulièrement éclairant en ce sens, voir Peter Lilja, « A Quest for Legitimacy: On the Professionalization Policies of Sweden's Teachers' Unions », *Journal of Education Policy*, 2014, vol. 29, nº 1, p. 86-104.

[118] Jory Brass et Jessica Holloway, « Re-Professionalizing Teaching: the New Professionalism in the United States », *Critical Studies in Education*, 2021, vol. 62, nº 4, p. 519-536.

### *1.3. Instruments, expertise et capacités bureaucratiques : les nouveaux moyens d'intervention de l'État, par-delà l'économicisation*

Les dispositifs d'évaluation par standards introduits au Mexique et au Chili font partie de politiques responsabilisant la profession enseignante et affichant un objectif de professionnalisation. Nous avons passé en revue jusqu'à présent différents travaux étudiant ce type de dispositifs depuis la sociologie de l'action publique, des professions ou l'économie politique. Il nous faut à présent compléter cette revue de la littérature par les travaux sur l'expertise et la construction de capacités étatiques. En effet, la construction et la mise en œuvre des standards suppose des savoirs spécialisés qui donnent forme à de nouvelles bureaucraties techniques. Nous l'avons déjà mentionné, les reconfigurations de l'expertise éducative (internationalisation, incorporation de nouveaux savoirs, développement de nouveaux outils de mesure) sont au cœur du tournant vers des politiques de la « qualité ». Il s'agit à présent d'explorer plus systématiquement l'influence des expertises économique et psychométrique dans la fabrique de l'action publique. En même temps, il nous faut interroger le rôle de ces expertises non seulement sur les transformations des politiques publiques, mais aussi dans les recompositions plus générales de l'État. Par quels mécanismes (épistémiques, instrumentaux, administratifs) le développement de nouveaux savoirs façonne-t-il les interventions et les transformations des États ?

#### *Le rôle de l'expertise dans la fabrique de l'action publique : la centralisation et l'isolement de la décision*

L'essor du « *policy State* » (ou « État des politiques publiques ») est associé à une technicisation donnant un rôle central aux savoirs et aux instruments des experts dans la fabrique et la légitimation de l'action publique ; un rôle qui contribue, en retour, à la politisation de l'expertise et aux suspicions envers sa neutralité[119]. L'objectif de cette section n'est pas d'approfondir la discussion de cette transformation macro-institutionnelle (identifiée aux États-Unis), ni de mettre en lumière toute la palette de relations possibles entre acteurs politiques et experts, tous les enjeux de légitimation experte ou toute la gamme d'expertisations de l'action publique[120]. Nous nous intéressons particulièrement aux travaux sur les recompositions du pouvoir des experts dans les États latino-américains à la période contemporaine. Ceux-ci mettent en lumière

[119] Karen Orren et Stephen Skowronek, *The Policy State: An American Predicament*, Cambridge, Harvard University Press, 2019.
[120] Pour un panorama des travaux en langue française voir Laurence Dumoulin et al. (dir.), *Le recours aux experts, raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005. Pour une réflexion stimulante en langue anglaise, voir Gil Eyal, *The Crisis of Expertise*, Cambridge, Polity Press, 2019. Pour un ouvrage classique à ce sujet, voir Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (dir.), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton et New York, Princeton University Press, Russell Sage Foundation, 1996.

la domination de l'expertise économique dans des secteurs d'action publique croissants en mettant l'accent sur l'importance de leurs savoirs et de leurs positions dans différents champs nationaux et internationaux, bureaucratiques et universitaires. Ces enjeux sont particulièrement importants si nous considérons que les universitaires et les experts bureaucratiques jouent un rôle central dans le développement de la politique d'évaluation des enseignants et de ses différents instruments (modèles de valeur ajoutée ou standards).

Depuis les années 1970, les économistes cadrent la fabrique des politiques publiques et colonisent les administrations[121], voire les partis politiques[122]. De nombreux travaux se sont ainsi intéressés à leur rôle dans la double transition démocratique et néolibérale des États latino-américains des années 1980-90[123]. La mobilisation des experts se trouve au cœur de l'émergence de l'État néolibéral comme « modèle d'État », c'est-à-dire un « schéma pour des projets de construction étatique » formé autour de savoirs principalement économiques[124]. L'État néolibéral ne se caractérise pas seulement par le recours au marché et sa protection du politique, mais aussi par une réorientation des dépenses publiques et par la centralisation et l'isolation de la prise de décisions, laissée entre les mains d'élites technocratiques autonomes. Ces travaux ont mis en évidence deux modes d'influence des idées expertes : l'internationalisation et le développement de savoirs économiques quantifiés. Bien entendu, ces deux facteurs sont reliés et découlent de transformations plus larges de la discipline économique, particulièrement aux États-Unis[125]. Les homologies de position entre différents segments de l'expertise latino-américaine et états-unienne expliquent leurs alliances et leur capacité à imposer régionalement leurs savoirs juridiques ou économiques[126]. Cette prise en considération de la position institutionnelle, organisationnelle et politique des acteurs nous permet de repenser l'influence de leurs idées. Les paradigmes d'action publique pouvant émerger au niveau transnational, comme le « Consensus de Washington » ou la « qualité éducative », relèvent généralement moins de la conversion doctrinale que des inerties bureaucratiques et de la capacité des idées à servir les intérêts stratégiques des acteurs[127]. Les travaux sur l'internationalisation de l'action publique ont étendu cette piste de réflexion pour repenser le rôle des acteurs nationaux dans la fabrique des administrations et des politiques

[121] Elizabeth Popp Berman, *Thinking Like an Economist: How Efficiency Replaced Equality in U.S. Public Policy*, Princeton, Princeton University Press, 2022.
[122] Stephanie L. Mudge, *Leftism Reinvented: Western Parties from Socialism to Neoliberalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2018.
[123] Miguel Ángel Centeno et Patricio Silva (dir.), *The Politics of Expertise in Latin America*, Basingstoke, Hampshire, Macmillan, 1998.
[124] M.A. Centeno et A. Ferraro (dir.), *The Neoliberal State and Beyond*, *op. cit.*, p. 495.
[125] Marion Fourcade, *Economists and Societies: Discipline and Profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*, Princeton, Princeton University Press, 2009.
[126] Yves Dezalay et Bryant G. Garth, *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*, Chicago, University of Chicago Press, 2002.
[127] Sarah Babb, « The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor », *Review of International Political Economy*, 2013, vol. 20, nº 2, p. 268-297.

publiques internationales. A partir de la grammaire de Pierre Bourdieu ou du modèle des écologies liées d'Andrew Abbott[128], ces travaux se démarquent du « schéma implicite "émetteur-récepteur" où A influence B »[129] qui caractérise les *policy transfer studies*[130]. Ils montrent comment ce sont plutôt des segments des administrations nationales liés à des segments des organisations internationales (et/ou d'autres acteurs étatiques, internationaux ou autre) qui formulent ces recettes – légitimées par la suite par l'aura de neutralité entourant des organisations comme l'OCDE[131].

En plus de la logique de l'internationalisation, la sociologie des économistes a mis en évidence le poids des trajectoires nationales dans la formation de l'expertise économique, son rôle dans la construction de l'action publique et dans les modalités de néolibéralisation. Le Chili et le Mexique sont représentatifs de trajectoires contrastées, avec un projet chilien plus « idéologique » et abrupt et une trajectoire mexicaine plus graduelle et dirigée par la bureaucratie[132]. Au Mexique, les économistes, qui jouissaient déjà d'importantes marges d'autonomie au sein de l'administration, ont bénéficié de la crise de la dette des années 1980 pour asseoir le tournant monétariste de l'administration et du Parti révolutionnaire institutionnel[133]. La dynamique chilienne se caractérise quant à elle par l'inscription primaire des économistes à l'université ou dans des *think tanks*, dans des années 1970 marquées par la polarisation des luttes partisanes. Cela contribue à la politisation de l'expertise économique et à sa mobilisation doctrinaire quelques années après le coup d'État du Général Pinochet[134]. L'opposition mobilise aussi ses propres économistes, socialisés aux mêmes méthodes que les cadres du régime. Leur rôle charnière entre les différents partis de la *Concertación*, ainsi qu'entre celle-ci et les héritiers politiques de la dictature est un des facteurs expliquant l'institutionnalisation du marché au retour de la démocratie dans les années 1990[135].

Ces monographies nationales laissent voir l'institutionnalisation du pouvoir et de l'autonomie bureaucratique des économistes qui, grâce à leur l'expertise, peuvent cadrer

[128] Stephanie L. Mudge et Antoine Vauchez, « Building Europe on a Weak Field: Law, Economics, and Scholarly Avatars in Transnational Politics », *American Journal of Sociology*, 2012, vol. 118, nº 2, p. 449-492.
[129] Vincent Gayon, « De quoi est fait « l'ordre économique international » ? », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2020, vol. 234, nº 4, p. 12.
[130] Dans le domaine éducatif, voir G. Steiner-Khamsi et F. Waldow (dir.), *World Yearbook of Education 2012*, *op. cit.*
[131] Vincent Gayon, « Homologie et conductivité internationales. L'État social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements », *Critique internationale*, 2013, vol. 59, nº 2, p. 47-67.
[132] Marion Fourcade-Gourinchas et Sarah L. Babb, « The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries », *American Journal of Sociology*, 2002, vol. 108, nº 3, p. 533-579.
[133] Sarah L. Babb, *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press, 2001 ; Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania State Univ Press, 1994 ; Isabelle Rousseau, *Mexique, une révolution silencieuse? Élites gouvernementales et projet de modernisation, 1970-1995*, Paris, L'Harmattan, 1999.
[134] Manuel Gárate, *La revolución capitalista de Chile: 1973-2003*, Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012.
[135] P. Silva, *In the Name of Reason*, *op. cit.* ; Patricio Silva, « Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks », *Journal of Latin American Studies*, 1991, vol. 23, nº 2, p. 385-410.

l'agenda et techniciser l'action publique pour imposer leurs préférences à celles des acteurs politiques[136]. Il n'en demeure pas moins que la continuité des réformes de marché est dépendante des systèmes partisans et ne peut être exclusivement étudiée sous l'angle des idées[137]. Il nous faut donc situer l'expertise économique dans des configurations bureaucratiques et politiques qui dessinent des trajectoires de néolibéralisation singulières et où la continuité des logiques institutionnelles prend souvent le dessus sur les dynamiques de convergence pouvant être magnifiées par les travaux sur l'internationalisation[138].

Qu'ils soient focalisés sur l'internationalisation des idées économiques ou sur leur diffusion dans les administrations nationales, ces travaux centrent l'analyse sur les savoirs et la formalisation de l'expertise économique. Ce point de départ est indispensable pour comprendre l'ancrage universitaire des idées économiques, psychométriques et sur l'éducation des politiques d'évaluation des enseignants. Le rôle de ces idées ne se limite pas à la mobilisation des universitaires, notamment dans des secteurs d'action publique n'ayant été que récemment investis par les économistes, comme l'éducation, ce qui nous amène à considérer aussi leur diffusion et appropriation dans les administrations publiques. Pour cela, nous devons passer d'une conception de l'expertise comme savoir abstrait et codifié (caractéristique des travaux bourdieusiens et institutionnalistes sur les experts et les économistes), vers une prise en considération du rôle des instruments et des pratiques dans la constitution, la formulation et la mobilisation de l'expertise[139].

*Saisir les concrétisations de l'autorité des experts : l'économicisation et ses instruments*

Considérés dans leur ensemble et de façon non exhaustive, les travaux sur l'économicisation nous permettent d'apprécier, par-delà le marché, les reconfigurations du répertoire d'action publique des administrations autour d'un « style de raisonnement »[140] et d'instruments d'intervention économiques. Ce cadrage est particulièrement heuristique pour comprendre les transformations récentes des politiques publiques dans des secteurs, comme l'éducation, traditionnellement peu touchés par les raisonnements économiques. Or, c'est dans ces secteurs

[136] Eduardo Dargent, *Technocracy and Democracy in Latin America: the Experts Running Government*, New York, Cambridge University Press, 2015.
[137] Gustavo Flores-Macías, *After Neoliberalism? The Left and Economic Reforms in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
[138] John L. Campbell et Ove Kaj Pedersen, *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*, Princeton, Princeton University Press, 2014.
[139] Gil Eyal, « For a Sociology of Expertise: The Social Origins of the Autism Epidemic », *American Journal of Sociology*, 2013, vol. 118, nº 4, p. 863-907.
[140] E. P. Berman, *Thinking Like an Economist, op. cit.* De façon plus générale, sur les processus d'économicisation, voir Koray Çalışkan et Michel Callon, « Economization, Part 1: Shifting Attention from the Economy Towards Processes of Economization », *Economy and Society*, 2009, vol. 38, nº 3, p. 369-398 et Daniel Hirschman et Elizabeth Popp Berman, « Do Economists Make Policies? On the Political Effects of Economics », *Socio-Economic Review*, 2014, vol. 12, nº 4, p. 779-811.

où nous apprécions aussi les limites de l'économicisation face à des savoirs et des instruments sectoriels concurrents.

Les travaux sur l'économicisation nous invitent à investiguer la redéfinition de l'éducation par les instruments et les savoirs économiques. L'économicisation de l'éducation est un processus imbriquant différents acteurs qui vont des économistes universitaires formulant le rôle du capital humain dans la croissance économique ou concevant l'éducation comme une fonction de production, jusqu'aux entreprises soucieuses d'investir dans un nouveau secteur et de développer les « habilités » (*skills*) nécessaires à « l'économie de la connaissance », en passant par les organisations internationales qui, comme l'OCDE, développent l'architecture statistique permettant de comparer et hiérarchiser les nations[141]. L'analyse des différents dispositifs qui soutiennent ces transformations inscrit les réformes de l'éducation dans le mouvement transversal d'économicisation de l'action publique. Cependant, ce cadrage peut écraser certaines logiques, savoirs et instruments sectoriels. Comment ignorer, par exemple, que les tests standardisés de mesure des apprentissages, comme les épreuves PISA, tirent leurs racines dans la science de la mesure psychologique, la psychométrie ? Les savoirs psychologiques, davantage tournés vers l'individu et son développement, ont une longue histoire dans le domaine éducatif[142], qui ne saurait pas être réduite à l'économicisation. Pour étudier des standards d'évaluation de l'enseignement conçus par des psychométriciens, il nous faut ainsi interroger comment l'infrastructure cognitive des économistes rentre en tension ou s'articule avec les savoirs et instruments du secteur éducatif.

L'entrée par les instruments d'économicisation présente tout de même plusieurs apports. D'abord, elle nous permet de repenser les mécanismes à l'œuvre dans le « tournant » néolibéral, en montrant que les marchés ne sont pas le seul outil de prédilection des économistes[143]. Plutôt qu'aux modèles doctrinaux des économistes, il nous faut donc nous intéresser à la diffusion d'un « style de pensée » économique, c'est-à-dire d'un cadrage économicisé des politiques publiques. Cette « infrastructure cognitive » permet de penser différentes réalités sociales à partir des concepts de l'économie (comme les raisonnements en termes de coût-bénéfice, de performance ou d'efficacité) et de les rendre gouvernables par les instruments conçus à ces fins. Ainsi, l'entrée par les instruments nous permet de voir comment un cadre de pensée

[141] Joel Spring, *Economization of Education: Human Capital, Global Corporations, Skills-Based Schooling*, New York, Routledge, 2015 ; Zachary W. Griffen, « The 'Production' of Education », art cit. ; Susan L. Robertson, « Re-Imagining and Rescripting the Future of Education: Global Knowledge Economy Discourses and the Challenge to Education Systems », *Comparative Education*, 2005, vol. 41, nº 2, p. 151-170 ; R. Normand, *Gouverner la réussite scolaire, op. cit.*

[142] John Carson, *The Measure of Merit: Talents, Intelligence, and Inequality in the French and American Republics, 1750-1940*, Princeton, Princeton University Press, 2007 ; Nikolas Rose, *Inventing our Selves: Psychology, Power, and Personhood*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

[143] Elizabeth Popp Berman, « Not Just Neoliberalism: Economization in US Science and Technology Policy », *Science, Technology, & Human Values*, 2014, vol. 39, nº 3, p. 397-431 ; Zachary W. Griffen, « The Economization of Early Life: Human Capital Theory, Biology, and Social Policy », *Science, Technology, & Human Values*, 2023, p. 175-205.

économique peut être diffusé et approprié par des acteurs bureaucratiques ou politiques, qui contribuent à le renforcer, voire à le néolibéraliser, en le mobilisant dans les politiques publiques auxquelles ils participent[144]. En observant ces instruments, nous réalisons qu'ils ne sont pas nécessairement développés par des économistes professionnels, comme le « *planning-prgramming budgeting system* », développé par les consultants de RAND, ou les modèles de valeur ajoutée utilisés pour évaluer les enseignants, conçus par un biologiste. Investir ces outils peut être un moyen de revendiquer une expertise économique, sans nécessairement rechercher la reconnaissance universitaire, ou peut être aussi un moyen pour les économistes universitaires de développer de nouveaux domaines de recherche[145]. Ainsi, cette focale nous permet d'apprécier l'ambivalence et les limites de l'économicisation lorsque différents objectifs (savants, administratifs, politiques) doivent être incorporés au même dispositif[146].

Les travaux sur l'économicisation nous permettent d'apprécier le rôle des instruments dans la constitution de l'expertise. Ces travaux nous permettent aussi de penser des modes de changement de l'action publique sous l'influence du cadrage et des instruments des économistes. La filiation de ces travaux dans la sociologie des marchés et de la production de l'économie[147] peut cependant nous empêcher de saisir certaines transformations à l'œuvre dans des secteurs comme l'éducation. En effet, sur le plan conceptuel, il n'est pas donné que tous les instruments de quantification contemporains soient des vecteurs d'économicisation[148]. Pour étudier les différents processus sociaux pouvant être déclenchés par les instruments, il nous faut prendre davantage en considération le contexte organisationnel et politique où ils sont introduits et les appropriations et tensions plurielles émergeant des tentatives d'économicisation de l'enseignement.

*Les effets politiques des instruments : des inégalités sociales aux effets politiques et aux capacités bureaucratiques*

Centrée sur la production de nouvelles réalités économiques ou sur la redéfinition des cadres d'intervention de l'action publique, l'étude des instruments économiques peut nous faire oublier que la quantification ou l'économicisation peuvent être aussi des vecteurs des

[144] Pierre Alayrac, « Les origines non-néolibérales d'un « tournant néolibéral »: L'économicisation des politiques européennes du marché intérieur et ses usages à partir des années 1970 », *Revue française de science politique*, 2022, vol. 72, nº 1, p. 33-53

[145] Cela peut donner lieu à des trajectoires professionnelles et à des figures bureaucratiques singulières, comme les « économistes d'institution » étudiés par Pierre Alayrac, *Une noblesse d'Europe : socio-histoire de l'autorité des économistes de la Commission européenne (1958-2019)*, Thèse de doctorat en sociologie, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.

[146] Z.W. Griffen et A. Panofsky, « Ambivalent economizations », art cit.

[147] Cette filiation est visible dans le choix du terme « *policy device* » (et non « *policy* instrument »), inspiré de la conceptualisation de Michel Callon, Yuval Millo et Fabian Muniesa (dir.), *Market Devices*, Malden, Blackwell, 2007.

[148] Liisa Kurunmäcki, Andrea Mennicken et Peter Miller, « Quantifying, Economising, and Marketising: Democratising the Social Sphere? », *Sociologie du travail*, 2016, vol. 58, nº 4, p. 390-402.

transformations des États. D'une part, dépasser le cadre « interactionnel »[149] représenté par les travaux sur l'économicisation et le situer en perspective des approches « critiques » nous permet de penser plus systématiquement les effets politiques des instruments. Le dialogue avec les approches « institutionnalistes » nous permet, d'autre part, de penser les effets des instruments sur les capacités bureaucratiques.

Remarquons, dans un premier temps, que les travaux sur les instruments de gouvernement adoptent souvent une focale critique pour dévoiler leur rôle dans la structuration des rapports de domination. En catégorisant les populations et en identifiant des individus « à risque »[150], les outils bureaucratiques ou marchands, algorithmiques ou pas, façonnent l'accès aux droits et au marché[151], produisent ou reproduisent des inégalités sociales (de genre, race ou classe[152]) et redessinent les contours de la citoyenneté[153]. Au niveau organisationnel, les indicateurs de performance ou de *benchmarking* disciplinent les organisations aux logiques de la compétition et de la performance[154]. L'éducation est un des domaines où ces instruments ont le plus proliféré, à tous les niveaux. Par leur biais, les élèves, les enseignants[155], les établissements[156], voire les États éducatifs[157] sont « responsabilisés » des résultats qui, par leur décontextualisation, contribuent en même temps à la reproduction des inégalités sociales et éducatives[158].

Les travaux de Marion Fourcade sur « l'ordinalisation » synthétisent la conception des effets politiques du courant d'analyse critique des instruments[159]. L'ordinalisation correspond à la substitution des systèmes de classification « nominaux » (exclusifs, rigides et

---

[149] Nous empruntons la distinction entre approches « interactionnelles » (proches de la sociologie des sciences et des techniques), « critiques » (pouvant emprunter aux travaux de Bourdieu ou de Foucault, parmi d'autres) et « institutionnalistes » (issues de la sociologie institutionnaliste ou de la science politique) à Ève Chiapello et Patrick Gilbert, *Sociologie des outils de gestion: introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, Paris, La Découverte, 2013.

[150] Marine Bourgeois, « Catégorisations et discriminations au guichet du logement social. Une comparaison de deux configurations territoriales » dans *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 177-210 ; Vincent Dubois, *Contrôler les assistés: genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir, 2021.

[151] Marion Fourcade et Kieran Healy, « Classification Situations: Life-Chances in the Neoliberal Era », *Accounting, Organizations and Society*, 2013, vol. 38, nº 8, p. 559-572.

[152] Emilio J. Castilla, « Gender, Race, and Meritocracy in Organizational Careers », *American Journal of Sociology*, 2008, vol. 113, nº 6, p. 1479-1526 ; Virginia Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, New York, St. Martin's Press, 2017 ; Daniel Hirschman et Emily Adlin Bosk, « Standardizing Biases: Selection Devices and the Quantification of Race », *Sociology of Race and Ethnicity*, 2020, vol. 6, nº 3, p. 348-364 ; Lauren A. Rivera et András Tilcsik, « Scaling Down Inequality: Rating Scales, Gender Bias, and the Architecture of Evaluation », *American Sociological Review*, 2019, vol. 84, nº 2, p. 248-274.

[153] Marion Fourcade, « Ordinal Citizenship », *The British Journal of Sociology*, 2021, vol. 72, nº 2, p. 154-173.

[154] Wendy N. Espeland et Michael Sauder, *Engines of Anxiety : Academic Rankings, Reputation, and Accountability*, New York, Russel Sage Foundation, 2016 ; Isabelle Bruno et Emmanuel Didier, *Benchmarking: l'État sous pression statistique*, Paris, La Découverte, 2013.

[155] S. Ball, « The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity », art cit..

[156] H. Buisson-Fenet, *Piloter les lycées, op. cit.*

[157] R. Normand, *Gouverner la réussite scolaire, op. cit.*

[158] Wayne Au, *Unequal by Design. High-Stakes Testing and the Standardization of Inequality*, New York et Londres, Routledge, 2009.

[159] Marion Fourcade et Kieran Healy, *The Ordinal Society*, Cambridge, Londres, Harvard University Press, 2024.

institutionnalisés) par des classifications relativement fluides et individualisées, une séparation de l'identité et du mérite qui correspond au « rêve politique du libéralisme »[160]. L'approche critique montre l'intérêt d'étudier les instruments à partir de leurs effets sur les individus, les organisations et les hiérarchies sociales. Ces travaux demeurent cependant inscrits dans une matrice de lecture économique renvoyant nombre de ces transformations à l'avènement d'une gouvernementalité néolibérale ajustant les comportements aux exigences de la concurrence marchande. Or, la recherche d'efficacité ou l'individualisation sont aussi des traits caractéristiques des organisations bureaucratiques et de la domination politique moderne qui ne sauraient pas être réduits à des émanations néolibérales. Des travaux récents tentent d'étendre les réflexions critiques vers l'étude des effets politiques des instruments[161] ou vers l'étude des reconfigurations étatiques, de façon programmatique et encore peu étayée empiriquement[162]. Pour contribuer à ces débats, nous renouons avec les réflexions sur le rôle des instruments dans la formation des États et de leurs capacités bureaucratiques.

Les techniques de gouvernement sont au cœur de nombre de réflexions socio-historiques et « institutionnalistes » sur la formation des États modernes. Le quadrillage de la réalité sociale, toujours contextuelle, mouvante et élusive, par des instruments centralisés comme la statistique, la cartographie ou le recensement est au cœur de la « lisibilité » étatique[163]. Ces différents outils constituent les vecteurs du « pouvoir infrastructurel » des États, leur permettant de pénétrer le territoire et de coordonner les activités sociales et marchandes[164]. Parmi ces différents instruments, les statistiques ont particulièrement retenu l'attention des sociologues de l'État. Leur allure objective et neutre leur permet d'arbitrer des disputes entre factions politiques et de fonder l'autonomie du pouvoir bureaucratique et expert[165]. Les travaux sur les statistiques se sont centrés principalement sur la formation des États modernes pour montrer les liens entre le développement de ces outils et la construction de l'appareil bureaucratique[166]. L'analyse peut cependant être étendue à la période contemporaine pour

[160] Marion Fourcade, « Ordinalization: Lewis A. Coser Memorial Award for Theoretical Agenda Setting 2014 », *Sociological Theory*, 2016, vol. 34, nº 3, p. 182 – nous traduisons.
[161] Annabelle Allouch et Delphine Espagno-Abadie, *Contester Parcoursup. Sociologie d'une plainte*, Paris, Presses de Sciences Po, 2024 ; Jérôme Aust et Clémentine Gozlan, « Des instruments contestés. Émergence et effets de la critique des instruments du gouvernement de la recherche en France (1961-2015) », *Revue française de science politique*, 2018, vol. 68, nº 3, p. 493-514 ; Greta R. Krippner et Daniel Hirschman, « The Person of the Category: the Pricing of Risk and the Politics of Classification in Insurance and Credit », *Theory and Society*, 2022, vol. 51, p. 685-727.
[162] Marion Fourcade et Jeffrey Gordon, « Learning Like a State: Statecraft in the Digital Age », *Journal of Law and Political Economy*, 2020, vol. 1, nº 1, p. 78-108.
[163] James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998.
[164] Michael Mann, « The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms and Results », *European Journal of Sociology*, 1984, vol. 25, nº 2, p. 185-213.
[165] Theodore M. Porter, *Trust in Numbers: the Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
[166] Alain Desrosières, *La politique des grands nombres: histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2010 ; Emmanuel Didier, *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le New Deal et la démocratie*, Paris, La Découverte, 2009.

mettre en évidence comment les nouvelles formes de quantification inspirées de la micro-économie et vouées à agir sur les comportements des individus donnent forme aux interventions de « l'État néolibéral »[167]. Pour approfondir cette caractérisation, des enquêtes empiriques ont tenté de restituer les usages concrets des outils statistiques dans les administrations étatiques et les formes renouvelées de rationalisation et de contrôle bureaucratique qu'ils peuvent mettre en place[168]. Or, lorsque ces travaux s'intéressent à la période contemporaine, les discussions sur la formation de l'État s'effacent au profit de l'analyse des luttes juridictionnelles et organisationnelles ou des processus de rationalisation. Cela s'explique sans doute par les logiques de spécialisation académique et le déliement des réflexions de la sociologie de l'État de celles sur les politiques publiques et sur l'administration publique[169]. En plus de cette raison disciplinaire, nous ne pouvons pas négliger l'effet de cadrage produit par des instruments présentés comme des vecteurs du bouleversement de l'organisation bureaucratique des États.

L'apport d'une approche en termes de capacités est double. D'une part, cette approche nous permet d'interroger les effets bureaucratiques des instruments d'action publique et leur ancrage matériel dans l'État. Les objectifs politiques des standards d'évaluation supposent la construction de capacités bureaucratiques qui vont du développement de capacités spécialisées de mesure psychométrique, à la capacité, plus prosaïque mait tout aussi indispensable, de convoquer, rassembler et évaluer annuellement des dizaines de milliers d'enseignants dans des sites d'évaluation. En étudiant la construction de ces capacités, nous pouvons observer comment l'administration est l'agent de la mise en œuvre des politiques publiques, mais aussi comment ces mêmes politiques publiques travaillent l'administration, ses capacités, ses politiques internes et ses rapports au politique[170].

D'autre part, recentrer l'analyse sur les capacités bureaucratiques nous permet de saisir l'historicité de l'État néolibéral[171] ou, dit autrement, les ruptures et continuités entre ce nouveau « modèle » et les institutions le précédant ou les éventuels effets de convergence ou de divergence des États vis-à-vis ce même modèle. Dans la période récente, la construction de capacités étatiques est une des priorités de bailleurs de fonds internationaux comme la Banque mondiale. Après les privatisations et l'austérité des années 1980-90, c'est la « deuxième

[167] Alain Desrosières, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte, 2014.
[168] Nous avons déjà cité les travaux généraux et sur l'éducation faisant cet argument. Pour des exemples dans le domaine de la santé, voir Hugo Bertillot, « Comment l'évaluation de la qualité transforme l'hôpital. Les deux visages de la rationalisation par les indicateurs », *Cahiers internationaux de sociologie de la gestion*, 2016, 15, p. 11-48 ; Renaud Gay, *L'État hospitalier. Réformes hospitalières et formation d'une administration spécialisée en France (années 1960-années 2000)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Grenoble Alpes, Grenoble, 2018.
[169] Philippe Bezes et Frédéric Pierru, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses », *Gouvernement et action publique*, 2012, nº 2, p. 41-87.
[170] Donald P. Moynihan et Joe Soss, « Policy Feedback and the Politics of Administration », *Public Administration Review*, 2014, vol. 74, nº 3, p. 320-332.
[171] Mathieu Hilgers, « The Historicity of the Neoliberal State », *Social Anthropology*, 2012, vol. 20, nº 1, p. 80-94.

vague » de réformes de l'État[172]. Si des travaux critiques situent ce tournant dans le processus d'économicisation de l'éducation[173], nous pouvons aussi penser la construction de capacités étatiques comme une composante centrale du « modèle d'État » néolibéral en Amérique latine. Or, ce discours se concrétise généralement par des politiques de réforme et des dispositifs néomanagériaux, cherchant à contrôler des administrations considérées comme inefficaces et politisées. Cela fait écho aux réflexions ébauchées par P. Bezes sur la possibilité de construire des bureaucraties wébériennes dans les temps du *new public management*[174]. Si les capacités sont généralement associées aux bureaucraties wébériennes, que voudrait dire construire des capacités managériales ? Comment est-ce que celles-ci interagissent avec les environnements organisationnels et politiques préexistants ? Quelles sont les interactions entre instruments et capacités administratives ? Sont-ils un vecteur de construction de capacités bureaucratiques ou, au contraire, l'absence de capacités empêche-t-elle leur déploiement[175] ? Quel rôle des acteurs privés dans ces recompositions de l'État, de l'administration et de leurs capacités[176] ? Pour répondre à ces questions, dans la prochaine section, nous introduisons notre cadre d'analyse à partir de la notion d'étatisation et de ses différentes composantes politiques, bureaucratiques et professionnelles.

Cette revue nous a permis de revenir sur les apports et acquis de différentes littératures interrogeant les instruments néomanagériaux et leurs effets sur les professions et les administrations. Nous avons d'abord identifié les logiques d'internationalisation, de déprofessionnalisation et de privatisation, typiquement mises en avant dans la critique des réformes néomanagériales de l'éducation. Nous avons ensuite complété leurs réflexions à travers des discussions plus générales avec l'économie politique, la sociologie des professions ou la sociologie de l'expertise et des instruments. Ces trois croisements nous ont permis de faire trois pas de côté par rapport à la littérature existante.

Nous proposons de remettre la dimension politique au centre de l'analyse des réformes néomanagériales et des rapports entre les États et les professions. La sociologie de l'action publique et des professions ne négligent pas le politique, mais le réduisent généralement aux luttes intestines des bureaucraties ou des professions ou, à l'opposé, à la construction des problèmes publics. Si ces éléments sont indispensables pour comprendre l'introduction et les effets de dispositifs comme l'évaluation par standards, il nous faut prendre aussi en considération les luttes partisanes et les processus d'action collective (experte ou syndicale) qui

[172] L.L. Schenoni, « Reinvented Governments in Latin America », art cit.
[173] J. Spring, *Economicization of Education, op. cit.*, p. 82-104.
[174] P. Bezes, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », art cit.
[175] Christopher Hood, *The Tools of Government*, Londres, Macmillan, 1983.
[176] Lester M. Salamon (dir.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford et New York, Oxford University Press, 2002.

ne peuvent pas être réduits à des stratégies intra-organisationnelles. Les prendre en considération nous permet de mettre en question autant la thèse d'une imposition internationale d'instruments comme les standards, que leurs éventuels effets privatisants ou néostatistes. Si ceux-ci peuvent être à l'œuvre, il se peut que l'évaluation réponde d'abord à des objectifs politiques, par exemple de démobilisation syndicale ou d'accès de certains groupes à l'État.

Cela nous invite, deuxièmement, à repenser les liens entre expertise, instruments et politique. Plutôt que centrer l'analyse sur les savoirs de certains groupes, nous avons montré les apports d'une approche considérant les instruments comme partie constituante de l'expertise et de l'État. Dans notre cas, l'évaluation enseignante et les mobilisations expertes contribuent à constituer la professionnalisation enseignante et l'enseignement comme catégorie d'action publique à définir, problématiser et contrôler. C'est ainsi que les instruments structurent non seulement l'action collective experte, mais aussi les liens entre certains segments de l'État et des professions. Situer les instruments et l'expertise dans leurs contextes professionnels, institutionnels et politiques nous permet par ailleurs d'observer l'ambigüité les entourant et qui fait que leur « théorisation politique implicite n'est pas nécessairement stabilisée une fois pour toutes […], mais qu'elle peut se trouver redéfinie dans des configurations particulières et selon les modes de régulation dont ces instruments font l'objet »[177].

La prise en considération de la dimension politique et épistémique des instruments ne serait pas complète sans l'étude des capacités administratives que les États tentent de construire pour institutionnaliser ces nouveaux modes d'intervention. À partir de l'étude des capacités bureaucratiques, nous sommes en mesure de reformuler certains débats, comme l'opposition entre formation et construction de l'État, ou entre formes bureaucratiques wébériennes ou néomanagériales. Ces débats ne peuvent pas être tranchés de façon purement théorique. Dans la prochaine section nous décrivons comment notre argument nous permet d'articuler ces différents points pour contribuer à une réflexion générale sur le rôle symétrique des instruments dans le gouvernement des professions et dans les transformations des États.

## 2. Penser l'étatisation managériale : le cadre théorique d'une sociologie historique des instruments d'action publique

De façons différentes, les travaux en sociologie de l'action publique, des professions, des instruments et de l'expertise présentés dans la section précédente abordent la problématique des reconfigurations contemporaines des États. Nous avons pu ainsi apprécier comment l'introduction d'instruments néomanagériaux, d'idées économiques ou d'acteurs privés

[177] Renaud Crespin, « Connaître ou informer : la carrière sociale des tests ELISA/VIH dans deux enquêtes épidémiologiques en France et aux États-Unis », *Sciences sociales et santé*, 2006, vol. 24, nº 4, p. 4.

transforment les politiques publiques et le gouvernement des bureaucraties et des professions. Loin de dessiner une image de la néolibéralisation comme retrait de l'État face au marché, ces travaux mettent en évidence des recompositions variées des frontières de l'État, où les acteurs professionnels, bureaucratiques, privés et politiques, nationaux et internationaux, jouent des rôles plus ou moins importants et voient leur pouvoir plus ou moins renforcé[178]. En transposant ces réflexions à des contextes latino-américains, nous prétendons mettre en lumière que des instruments néomanagériaux comme les standards peuvent participer de la construction et de la transformation des États, plutôt qu'apparaître comme des vecteurs de leur privatisation ou de l'économicisation des politiques publiques. En ligne avec des réflexions récentes sur l'« État néolibéral »[179] latino-américain, penser les processus d'étatisation nous permet d'interroger l'institutionnalisation de nouvelles formes d'État dans la région. Contrairement à la tendance à penser ces transformations comme le résultat de la diffusion macrosociologique d'un « modèle d'État », nous proposons une entrée plus resserrée centrée sur les instruments d'action publique. Par ce biais, nous pouvons saisir avec plus de finesse quelles sont les coalitions portant les standards, quelles sont les capacités bureaucratiques construites ou supprimées pour les mettre en œuvre et quels sont leurs effets sur l'organisation, la représentation et la mobilisation de la profession enseignante.

### *2.1. Définir l'étatisation managériale*

Décomposer l'analyse des instruments entre des moments de genèse, institutionnalisation et effets nous permet d'organiser analytiquement l'étude des processus d'étatisation. Avant d'en venir à la description de ces différentes dimensions, dans cette section, nous proposons une définition de l'étatisation managériale. Ce concept a fait l'objet d'usages divers dans la sociohistoire de l'État, mais n'a jamais été précisément défini, ce qui contribue à sa polysémie et à son apparence d'imprécision. Après avoir proposé une définition qui permette de clarifier l'usage du concept, nous présentons ses différents apports. Le premier est de nous fournir une grille de lecture relationnelle des transformations de l'État, où les interventions étatiques sur la réalité sociale, comme l'enseignement, affecte en même temps les gouvernés, les gouvernants et les structures bureaucratiques mises en place pour exercer le gouvernement. Le second est de nous permettre de caractériser les initiatives de réforme de l'État que connaissent de nombreux États latino-américains depuis les années 1990. En priorisant l'analyse de la

[178] Pour un récapitulatif de ces débats, voir Desmond King et Patrick Le Galès, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, 2011, vol. 52, nº 3, p. 453-480 et Kimberly J. Morgan et Ann Shola Orloff (dir.), *The Many Hands of the State: Theorizing Political Authority and Social Control*, New York, Cambridge University Press, 2017.
[179] Miguel Ángel Centeno et Agustín E. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: the Neoliberal State and Beyond*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2023.

dimension *managériale* de ces transformations, nous sommes en mesure de décrire le contenu de *projets d'étatisation* portés par les experts et les élites bureaucratiques du secteur éducatif. En caractérisant cette étatisation comme managériale, nous faisons ressortir la spécificité des instruments sur lesquels s'appuie ce processus : les standards sont des outils néomanagériaux de gouvernement par la performance, mais ils introduisent aussi des formes de régulation du groupe professionnel plus typiquement bureaucratiques, comme le concours. Sur le plan théorique, la notion d'étatisation nous permet de contribuer aux débats existants sur la construction, la formation et la transformation des États. L'étatisation nous apparaît comme des projets de *construction* de l'État pouvant infléchir de façon plus ou moins radicale les trajectoires historiques de *formation* de l'État. Notre définition de l'étatisation managériale repose ainsi sur trois piliers : la centralité des instruments, la caractérisation des spécificités des réformes étatiques latino-américaines depuis les années 1990 et la dialectique entre formation et construction de l'État.

*La centralité des instruments dans le processus d'étatisation : l'apport de la socio-histoire*

Maintes fois évoquée, la notion d'étatisation est rarement l'objet d'interrogations et de définitions systématiques, que ce soit dans les travaux des théoriciens ou des sociohistoriens de l'État. En mettant les savoirs et les techniques de gouvernement au cœur de l'analyse des processus d'étatisation, leur principal apport est de nous offrir un cadre d'analyse relationnel des transformations des États. Notre cadre théorique reprend cette intuition et tente de la compléter en la transposant à la période contemporaine pour analyser les usages et les effets des instruments néomanagériaux dans des contextes latino-américains.

Nous retrouvons la notion d'étatisation dans les travaux de certains des principaux théoriciens de l'État. Pour Bourdieu, l'étatisation correspond en même temps au processus de concentration, centralisation et universalisation du pouvoir[180] et à la diffusion de « principes de vision et de division » étatiques légitimes façonnant les consciences individuelles[181]. C'est ainsi que « nous sommes tous étatisés »[182] par le système scolaire, la cartographie, la statistiques et autres instruments de production et reproduction des hiérarchies sociales. Foucault place l'étatisation davantage au cœur de son « investigation du problème de l'État à partir des pratiques de gouvernementalité », en affirmant que « [l]'État, ce n'est rien d'autre que l'effet, le profil, la découpe mobile d'une perpétuelle étatisation, ou de perpétuelles étatisations »[183].

[180] Pierre Bourdieu, « Cours du 14 mars 1991 » dans *Sur l'État. Cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012 ; Pierre Bourdieu, *La noblesse d'état: grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1989, p. 543-544.
[181] Pierre Bourdieu, « Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1993, vol. 96, nº 1, p. 55.
[182] Pierre Bourdieu, « Cours du 7 mars 1991 » dans *Sur l'État, op.cit*.
[183] Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique : cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard/Seuil, 2004, p. 79.

Comme Bourdieu, il remarque la nature relationnelle des interventions étatiques (« l'étatisation de la société »), qui vont de pair avec la « gouvernementalisation de l'État »[184], c'est-à-dire le gouvernement réflexif des populations à partir de savoirs de gouvernement spécialisés, comme l'économie politique. Au sein de ce processus, les interventions croissantes de l'État amènent une réflexion toujours plus fine sur l'exercice du pouvoir et ses limites, qui contribue, en retour, à sophistiquer les techniques d'intervention[185]. Nous pouvons identifier ainsi deux mécanismes liés de la transformation des États : l'action sur de nouvelles réalités sociales et la réflexion interne sur l'exercice du gouvernement[186]. Ce faisant ce sont l'État même et ses frontières vis-à-vis le privé ou le marché qui sont redéfinis. Cela nous permet d'observer comment des instruments de gouvernement comme les standards, situés entre des groupes professionnels, experts et politiques, transforment en même temps ces différents groupes, leurs relations, et le rôle de l'État dans leur gouvernement. La concrétisation de l'étatisation dans des instruments de gouvernement et le caractère processuel et relationnel de ce processus sont deux éléments de définition à retenir.

Ces intuitions sont à l'origine des travaux sociohistoriens s'étant penchés sur les processus d'étatisation. Leur focale concerne principalement le XIX$^{ème}$ siècle, pensé comme le moment de la « mise en administration » de la société et de la dépatrimonialisation du pouvoir[187]. Inspiré des réflexions de Bourdieu et de Foucault, ce cadrage met en évidence que l'étatisation ne correspond pas uniquement au moment de l'émergence de l'État comme sphère autonome de l'exercice du pouvoir, mais que l'étatisation implique aussi l'intervention des administrations étatiques dans des pans croissants de la vie quotidienne par le biais de catégorisations, cartes, formulaires ou autres instruments des politiques publiques. La nature relationnelle de ces interventions est bien synthétisée par Michel Offerlé, lorsqu'il affirme que l'étatisation est « autant [une] pénétration dans la société […] que l'étatisation […] de l'État lui-même »[188]. De la sorte, nous pouvons considérer la mise en place d'instruments d'évaluation de l'enseignement comme un nouveau mode de gouvernement de la profession enseignante qui façonne, en même temps, les administrations étatiques conduisant cette intervention.

---

[184] Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population : cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Seuil/Gallimard, 2004, p. 111-112.
[185] Pierre Lascoumes, « La Gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, 2004, n° 13-14.
[186] Cette dualité fait écho aux réflexions sur la rationalisation inspirées de la sociologie de Max Weber. Le processus de rationalisation comporte autant un volet « formel », c'est-à-dire orienté vers la sophistication et l'abstraction interne d'un phénomène social, soit-il le droit, la musique ou l'administration, que « matériel », où le phénomène est façonné par les intérêts et les stratégies d'acteurs internes et externes au domaine de pratique. Philippe Bezes et al., « Introduction. Pour une sociologie de la rationalisation. De Max Weber aux programmes de recherche contemporains », *L'Année sociologique*, 2021, vol. 71, n° 1, p. 11-38.
[187] Renaud Payre et Gilles Pollet, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, la Découverte, 2013, p. 45-60 ; Martine Kaluszynski et Sophie Wahnich (dir.), *L'État contre la politique: les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998.
[188] Michel Offerlé, « Étatisations », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 1997, vol. 28, n° 1, p. 3.

Ce programme de recherches a nourri des réflexions riches sur les sciences de gouvernement[189]. Les travaux récents mettent en évidence le rôle que les expertises et les instruments statistiques jouent dans l'étatisation[190]. Néanmoins, ces travaux, comme ceux de Bourdieu et de Foucault avant eux, ne définissent pas précisément les contours et les dimensions de l'étatisation. Cela contribue à diluer l'apport du concept d'étatisation, qui tend à se confondre avec des processus mieux bornés comme la formation de l'État, la concentration du pouvoir, la dépatrimonialisation de l'administration ou la mise en place de catégories d'action publique. Pour mobiliser le concept d'étatisation et faire ressortir ses apports, il est donc important de définir les conditions d'émergence de l'étatisation, ses différentes séquences, les acteurs la portant et ses éventuels effets sur les administrations et les populations. Cela est d'autant plus indispensable si, comme dans notre cas, nous mobilisons la notion pour étudier des transformations contemporaines de l'État dans des contextes latino-américains. Leur trajectoire post-coloniale diffère du modèle européen, où la dépatrimonialisation du pouvoir est cantonnée au XIX$^{ème}$ siècle. Dans des pays comme le Mexique ou le Chili, les enjeux de la bureaucratisation et de l'impersonnalisation des relations de pouvoir sont d'actualité[191] et nous pouvons les retrouver dans la mise en place d'instruments comme les standards. Plutôt que mesurer le niveau de bureaucratisation ou de patrimonialisation des États, il nous faut inclure ces notions à l'analyse comme des composantes des projets réformistes contemporains. Ces projets sont porteurs de définitions de l'État souhaitable qui contrastent, rentrent en tension et altèrent des trajectoires de formation étatique singulières.

*L'étatisation managériale, un concept pour penser les transformations contemporaines des États latino-américains*

Nous pouvons considérer, suivant Foucault, que l'étatisation n'est pas un moment précis dans l'histoire des États, mais qu'il s'agit d'un processus inachevé et en cours, voire « perpetuel ». Ceci nous amène à poser la question des processus d'étatisation contemporains et des logiques du changement entre différentes séquences d'étatisation. Contrairement à une caractérisation surplombante des États latino-américains comme étant devenus « néolibéraux » depuis les années 1970, nous proposons de recentrer l'analyse sur la séquence managériale et ses instruments. La transposition du concept d'étatisation en Amérique latine, et sa caractérisation comme managériale, enrichissent autant l'analyse des transformations des États de la région

[189] Olivier Ihl et al. (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003.
[190] Aykiz Dogan, *L'étatisation turque dans l'entre-deux-guerres et ses acteurs : construire un ordre mondial par l'expertise*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2022 ; X. Pons, « National testing in education in France », art cit.
[191] Miguel Ángel Centeno, « Max Weber y el Estado latinoamericano », dans Álvaro Morcillo Laiz et Eduardo Weisz (dir.), *Max Weber en Iberoamérica: nuevas interpretaciones, estudios empíricos y recepción*, Ciudad de México, CIDE/Fondo de Cultura Económica, 2016, p. 397-418.

que la notion elle-même. Les projets de construction de l'État portés par les élites bureaucratiques et politiques de la région nous permettent d'apprécier comment l'État est sans cesse redéfini et transformé.

Comme l'ont bien montré la politique comparée et la sociologie historique de l'État en Amérique latine, les processus de formation, construction et transformation des États ne suivent pas un modèle linéaire décalqué sur l'expérience européenne. Il ne convient pas de revenir ici sur le détail ces travaux[192]. Notons seulement deux points pertinents. D'une part, le contexte post-colonial de l'émergence des États latino-américains donne une importance particulière aux projets de *construction* de l'État, qui prennent généralement comme modèle l'expérience européenne ou états-unienne[193]. Dans ces projets, les élites politiques mobilisent les formes constitutionnelles ou bureaucratiques occidentales comme un horizon à atteindre. Or, ces formes mêmes deviendront aussi l'étalon des sciences sociales pour mesurer et catégoriser la force et la qualité des États, particulièrement dans le cadre de la théorisation de la « modernisation » et des transitions à la démocratie[194]. S'il nous faut étudier les projets de construction de l'État, ce n'est pas pour évaluer leur capacité à faire advenir un État idéaltypique. Au contraire, il nous faut incorporer ces modèles d'État à l'analyse même, pour observer comment les acteurs les mobilisent en situation pour redéfinir l'action et les frontières légitimes de l'État.

D'autre part, notons aussi que, du fait de l'interaction de ces projets élitaires avec des réalités historiques et des structures sociales post-coloniales, les évolutions de la forme État en Amérique latine sont singulières et ne convergent pas vers l'idéaltype wébérien associé à l'Europe[195]. Sans rentrer dans les caractéristiques de chaque période historique, nous pouvons différencier trois moments principaux : l'émergence des nouveaux États, correspondant à la stabilisation de leurs frontières, la monopolisation de la violence et au développement des appareils bureaucratiques après leur indépendance (années 1830-1930), la période des États développementalistes construits sur les compromis entre le capital et le travail et sur

[192] Pour un panorama de cette littérature, voir, parmi d'autres : Miguel Ángel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2002 ; Marcus J. Kurtz, *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*, New York, Cambridge University Press, 2013 ; Sebastián Mazzuca, *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*, New Haven, Yale University Press, 2021.
[193] H. D. Soifer, *State Building in Latin America*, *op. cit.*
[194] Sur les implicites politiques de la théorie de la modernisation, voir Nils Gilman, *Mandarins of the Future. Modernization Theory in Cold War America,* Baltimore, Johns Hopkings University Press, 2003. Sur les limites de la « transitologie », voir Michel Dobry, « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 54, nº 4-5, p. 585-614. Sur cette image de l'État, basée sur l'expérience européen, voir de façon plus générale J. P. Nettl, « The State as Conceptual Variable »*, World Politics*, 1968, vol. 20, nº 4, p. 559-592.
[195] M.Á. Centeno, « Max Weber y el Estado latinoamericano », *op. cit.* De façon plus générale, sur l'abnormalité de l'État moderne prototypique et la prévalence de l'« étatité limitée » dans la plupart du globe, voir Thomas Risse (dir.), *Governance Without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York, Columbia University Press, 2011.

l'investissement étatique dans l'industrialisation nationale (années 1930-1970) et l'irruption de l'État néolibéral veillant à protéger le marché du contrôle politique (depuis les années 1970). Les caractérisations de ces différentes séquences sont bien entendu excessivement grossières et mériteraient d'être affinées. Remarquons cependant que chacun de ces moments est défini par l'institutionnalisation de modes de régulation, de coalitions politiques, de formes d'incorporation des professions et des travailleurs à l'État ou de répertoires d'action publique particuliers, parmi d'autres variables[196].

Notre contribution à la sociologie historique de l'État en Amérique latine consiste à affiner la caractérisation de la séquence néolibérale. Dans sa première phase (années 1970-1980), la période néolibérale est marquée par le recours au marché et par son isolement du politique, ainsi que par la réduction des dépenses publiques et par la centralisation de la prise de décisions, laissée entre les mains d'élites technocratiques[197]. Ce premier moment occupe généralement les analyses de l'État néolibéral en Amérique latine. Or, il nous faut prendre aussi en considération un second moment de cette séquence d'étatisation, dont nous pouvons situer le début vers le milieu des années 1990. Davantage que par un retrait ou une réduction de l'État, ce moment se caractérise par la remise en cause des effets inégalitaires des réformes de marché et la tentative de construction de capacités bureaucratiques dans un souci de redéploiement de l'État et d'amélioration de la « qualité » de la gouvernance[198]. Portées par des organisations internationales comme la Banque mondiale ou l'OCDE, ces problématiques rejoignent particulièrement l'attention portée au développement des politiques de la « qualité » éducative : plutôt que la privatisation de l'éducation, l'objectif est le développement de pratiques efficientes au sein des écoles publiques. Cela implique le développement de nouveaux savoirs et de nouvelles capacités d'intervention au sein des bureaucraties publiques, souvent en partenariat avec les organisations internationales et le secteur privé[199]. En nous tenant à distance des visions normatives de ces tentatives réformistes, il nous faut interroger les transformations spécifiques qu'elles sont en passe de produire et comment elles s'inscrivent dans la rupture ou dans la continuité des politiques néolibérales précédantes. Nous dénommons cette deuxième phase l'étatisation managériale. Elle se caractérise par l'introduction, aux côtés du

[196] Miguel Ángel Centeno et Agustín Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013 ; Miguel A. Centeno et Agustin E. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: The Rise and Fall of the Developmental State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018 ; M.A. Centeno et A.E. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: the Neoliberal State and Beyond*, *op. cit*.

[197] Pour un panorama de ces transformations, voir M.A. Centeno et P. Silva (dir.), *The Politics of Expertise in Latin America, op. cit.*

[198] On retrouve particulièrement cette impulsion en Amérique latine, comme le montre Luis L. Schenoni, « Reinvented Governments in Latin America », art cit. Ces réflexions ont aussi donné lieu à des propositions normatives en science politique, avec lesquelles nous prenons nos distances, voir Bo Rothstein, *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 2011.

[199] J. Spring, *Economization of Education, op. cit.*

gouvernement par la performance, d'une série d'instruments bureaucratiques classiques, comme le statut professionnel, le concours ou les systèmes de progression dans la carrière enseignante. Ceux-ci peuvent être difficilement assimilés à une rationalité politique néolibérale et entretiennent des affinités historiques avec les tentatives de construction de l'État à la fin du XIX$^{ème}$ siècle. Ces instruments ne sont pas pour autant « néostatistes » ou « néo-wébériens ». Si l'interprétation néolibérale met l'accent sur la nouveauté des dispositifs, ces interprétations magnifient la continuité, voire le renforcement, des formes du pouvoir étatique. L'étatisation managériale se caractérise par sa combinaison des logiques bureaucratiques et de gestion par la performance. Par-delà cette hybridation des instruments, les standards sont aussi porteurs de tentatives de redéfinition des formes étatiques en place (le corporatisme mexicain, le marché chilien). Nous pouvons donc les voir comme la matérialisation de *projets politiques de construction de l'État par le biais d'instruments néomanagériaux.*

L'étatisation managériale n'est pas une logique transcendante affectant tous les États en même temps et avec les mêmes effets. De la même manière que les idées, les institutions et les instruments associés au keynésianisme, au développementalisme ou au néolibéralisme font l'objet d'appropriations et d'usages nationaux[200], les processus d'étatisation néomanagériale se déclinent nationalement. Les projets de construction de l'État sur le court terme sont façonnés et façonnent les trajectoires de formation de l'État de longue durée. Cela implique que nous puissions trouver des processus d'étatisation managériale dans des pays aussi contrastés que le Mexique et le Chili. Mais, dans ces contextes, la définition de l'État, de la profession enseignante et des instruments néomanagériaux portée par les projets de construction étatique peut différer en fonction de la signification et le rôle acquis par ces termes au fil de différentes trajectoires de formation de l'État. Ainsi, l'étatisation managériale peut ressembler à une réintroduction de l'État au Chili ou à un retrait de celui-ci au Mexique. L'intérêt comparatif de la notion devient ainsi apparent, puisqu'elle nous permet de faire ressortir les convergences entre des processus à l'apparence divergente. Nous pouvons ainsi affirmer que *l'étatisation managériale transforme les frontières et la définition de l'État comme résultat de la dialectique entre des projets de construction de l'État et des processus historiques situés de formation et de transformation de l'État*. Pour comprendre les interactions entre la construction et la formation de l'État, il nous faut considérer à présent comment ces notions contribuent à notre définition de l'étatisation managériale.

[200] Sur le keynésianisme, voir Peter A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989 ; sur le développementalisme en Amérique latine, voir José Carlos Orihuela, « One Blueprint, Three Translations: Development Corporations in Chile, Colombia, and Peru », dans M.A. Centeno et A. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: The Rise and Fall of the Developmental State*, *op. cit.,* p. 107-133 ; sur le néolibéralisme, voir J. L. Campbell et O. K. Pedersen, *The National Origins of Policy Ideas, op. cit.* ; sur le *new public management*, voir P. Bezes, « État, experts et savoirs néomanagériaux », art cit.

*Construction et formation de l'État : quand la longue durée rencontre les projets de réforme contemporains*

En dernier lieu, notre définition de l'étatisation managériale repose sur deux concepts bien connus de la science politique et de la sociologie historique : la construction et la formation de l'État. S'il existe de nombreuses affinités entre les notions d'étatisation, de formation et de construction de l'État, celles-ci ont des significations différentes qu'il nous faut expliciter pour éviter toute mésentente. Interpréter l'introduction des standards d'évaluation comme faisant partie de processus d'étatisation ne revient pas à faire nôtres les intentions de leurs concepteurs, qui souhaitent par leur biais réintroduire l'État dans le gouvernement de la profession enseignante. Il nous faut cependant prendre au sérieux ces ambitions des acteurs et analyser comment elles constituent des *projets de construction de l'État*. Ces projets ne sont pas actés et déployés de façon automatique, transparente et cohérente. Ils font l'objet d'appropriations dans diverses organisations bureaucratiques, de négociations entre les représentants de l'État et de la profession enseignante et de contestations syndicales et individuelles. Ces politiques de la mise en place des standards prennent sens dans des *trajectoires de formation de l'État* où les enseignants ont joué un rôle central. Il nous faut donc considérer comment les projets étatiques interagissent avec ces trajectoires et comment ils les transforment éventuellement. Ce faisant, nous souhaitons contribuer aux réflexions en cours sur les caractéristiques des organisations étatiques latino-américaines, par-delà l'appréciation des « échecs » des projets élitaires ou du « manque » de capacités de leurs administrations[201]. Pour cela, il nous faut considérer les apports respectifs des travaux institutionnalistes et constructivistes à notre définition de l'étatisation.

Dans la tradition *institutionnaliste* de la sociologie historique de l'État et de la politique comparée, la formation et la construction de l'État sont présentées comme deux séquences consécutives du développement des États, où les caractéristiques de la première déterminent celles de la deuxième. Alors qu'en Europe la formation et la construction de l'État tendent à se confondre par le renforcement positif des processus de monopolisation du pouvoir, de concentration du capital et de bureaucratisation de la domination[202], en Amérique latine, ces processus sont décorrélés, ce qui explique la persistance de formes patrimoniales d'administration et les « échecs » des projets réformistes cherchant à réduire l'écart entre la réalité empirique de la région et le modèle imaginé de l'État moderne et légal-rationnel[203].

[201] Pour un aperçu de ces débats et de l'importance encore prégnante de la catégorisation des États comme « forts » ou « faibles » ou comme plus ou moins « capables », voir David Altman et Juan Pablo Luna, « Introducción: el Estado latinoamericano en su laberinto », *Revista de ciencia política*, 2012, vol. 32, nº 3, p. 521-543, voir aussi L. Barrault-Stella, A. Maillet et G. Vommaro, « Étudier les transformations de l'action publique en Amérique latine », art cit.

[202] Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Cambridge, Blackwell, 1992.

[203] M.A. Centeno, *Blood and Debt, op. cit.* ; S. Mazzuca, *Latecomer State Formation, op. cit.*

Davantage qu'en Europe, ces projets prennent la forme de tentatives délibérées et explicites de *construction* d'un État considéré comme imparfait (« *State building* »)[204]. Les recherches s'inscrivant dans cette tradition tendent ainsi à se concentrer sur ces tentatives de construction et de réforme de l'État, qui sont articulées à la problématique des capacités bureaucratiques et aux stratégies des acteurs politiques cherchant à les développer ou, au contraire, à entretenir le *statu quo*[205]. De la sorte, les travaux institutionnalistes tendent à considérer la formation comme un moment initial structurant et déterminant les possibilités des projets de construction étatique contemporains. Si nous considérons les standards comme un tel projet, il nous faut donc les étudier à la lumière des trajectoires contrastées des États mexicain et chilien. Malgré l'apport indéniable que représente l'explicitation des projets de construction de l'État, la conceptualisation institutionnaliste présente aussi plusieurs limites. Si certains travaux ont mis en évidence les différentes manières de construire un État, par-delà la centralisation bureaucratique européenne[206], parler en termes de « *State building* » comporte le risque de confondre les catégories de l'analyse avec celles des acteurs nationaux et internationaux qui promeuvent aujourd'hui la construction de capacités bureaucratiques et la « qualité » de la gouvernance. C'est pourquoi nous préférons le terme *projets* de construction étatique, que nous incluons comme une des composantes de l'étatisation managériale. Une deuxième limite de ces travaux, théorique cette fois, est leur tendance à la réification et à la considération déterministe des conditions initiales de formation de l'État, qui contribue à effacer l'inaboutissement de ce processus. C'est pourquoi nous adoptons une définition davantage constructiviste et relationnelle de la formation de l'État.

Les travaux *constructivistes* adoptent au contraire une définition beaucoup plus contingente de la formation et de la construction de l'État. Sans nier le rôle structurant de la longue durée[207], ces travaux considèrent que ces deux processus se développent en parallèle et, en large mesure, l'un contre l'autre. La construction de l'État serait « l'effort conscient de créer un appareil de contrôle », tandis que la formation de l'État correspondrait au processus historique « profondément inconscient et contradictoire, jonché de conflits, de négociations et de compromis entre différents groupes dont les actions intéressées et les accords constituent la "vulgarisation" du pouvoir »[208]. Dans cette définition alternative, la construction de l'État est assimilée aux tentatives élitaires de centralisation du pouvoir et de standardisation de la réalité

[204] H.D. Soifer, *State Building in Latin America*, *op. cit.*
[205] Par exemple : Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994. De façon plus générale, sur la problématique des capacités, voir Elissa Berwick et Fotini Christia, « State Capacity Redux: Integrating Classical and Experimental Contributions to an Enduring Debate », *Annual Review of Political Science*, 2018, vol. 21, nº 1, p. 71-91.
[206] Voir, par exemple, Kimberly J. Morgan et Andrea L. Campbell, *The Delegated Welfare State: Medicare, Markets, and the Governance of Social Policy*, New York, Oxford University Press, 2011.
[207] Jean-François Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.
[208] Bruce Berman et John Lonsdale, *Unhappy Valley: Conflict in Kenya & Africa. Book One: State & Class*, Londres, Nairobi et Athènes, J. Currey, Heinemann Kenya, Ohio University Press, 1992, p. 5.

sociale, tandis que la formation de l'État correspond à un processus non planifié, de longue haleine et toujours en cours, où il faut considérer aussi les « tactiques » des subalternes dans la définition des relations de pouvoir[209]. Étudier l'État sous cette perspective implique d'étendre la focale par-delà les aspects matériels et bureaucratiques typiquement mis en avant dans la littérature sur le « *State building* » (comme les capacités), vers la construction symbolique de la réalité par les catégorisations étatiques et vers le sens même attribué à la catégorie « État » dans différents contextes[210]. Ainsi, cette entrée sur la problématique de l'État prend un pas de côté par rapport aux analyses centrées sur les projets élitaires et leurs effets sur la machinerie interne de l'État, pour privilégier l'étude des formes contextuelles prises par la « vulgarisation du pouvoir », la dépolitisation et la domination[211]. Il en ressort une image où la formation et la transformation des États sont « perpétuelles » et résultent d'un ensemble de relations contradictoires. Nous retenons cette caractérisation de la formation de l'État pour construire notre concept d'étatisation managériale. Si l'étatisation émerge des affrontements et des négociations entre des projets élitaires (comme ceux des experts portant les standards) et des acteurs subalternes (comme les enseignants), il nous faut leur porter une attention symétrique. Or, ce n'est pas ce qui est systématiquement fait par les travaux constructivistes, qui présentent une limite diamétralement opposée à celle des travaux institutionnalistes. Si ceux-ci tendent à réifier la formation de l'État, les travaux constructivistes réifient les projets de construction de l'État, associés de façon presque fonctionaliste à des ambitions de contrôle élitaires ou à une rationalité politique néolibérale. Nous proposons, au contraire, d'étudier la fabrique sociale des projets de construction de l'État et leurs interactions avec des trajectoires institutionnelles et inabouties de formation de l'État.

En nous appuyant sur ces définitions de la construction et de la formation de l'État, nous pouvons faire ressortir l'apport analytique et théorique du concept d'étatisation managériale. Sur le plan analytique, ce concept nous permet de combiner les apports respectifs des approches institutionnalistes et constructivistes. L'étatisation managériale nous apparaît comme le résultat des interactions entre des *projets de construction de l'État* portés par des élites expertes, bureaucratiques et politiques et des *trajectoires historiques de formation de l'État*, où les institutions en place, les positions des acteurs et le sens attribué à l'État conditionnent

[209] Pour des exemples de cette approche, voir Gilbert M. Joseph et Daniel Nugent (dir.), *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham, Duke University Press, 1994 ; Berit Bliesemann de Guevara (dir.), *Statebuilding and State-Formation: the Political Sociology of Intervention*, Londres, Routledge, 2012. Sur la standardisation de la réalité sociale, ou « lisibilisation », voir J.C. Scott, *Seeing like a State*, *op. cit.* ; sur la notion de « tactique », voir Michel de Certeau, *L'invention du quotidien. 1. Arts de faire*, Paris, Gallimard, 1980.

[210] George Steinmetz (dir.), *State/Culture: State-Formation After the Cultural Turn*, Ithaca, Cornell University Press, 1999 ; Timothy Mitchell, « The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and their Critics », *American Political Science Review*, 1991, vol. 85, nº 1, p. 77-96.

[211] James Ferguson, *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.

l'émergence et les effets de ces projets. Nous pouvons ainsi observer comment des processus analogues d'étatisation managériale revêtent des significations différentes dans des contextes comme ceux du Chili et du Mexique. Étatiser ne veut pas dire la même chose lorsque ce processus est conduit à contrepied d'un État corporatiste comme le Mexique, où les enseignants et leur syndicat font déjà partie intégrante de l'État, ou lorsqu'il agit contre un marché aussi institutionnalisé comme celui qui régit le système éducatif mexicain, où les enseignants ont perdu leur statut de fonctionnaire. Parler d'étatisation managériale dans ces cas contrastés nous permet de saisir comment différents projets de construction étatique, confrontés à des trajectoires de formation de l'État tout aussi divergentes, peuvent avoir des résultats analogues. Dans la prochaine section, nous décrivons la grammaire d'analyse qui nous permettra d'étudier ces différentes dimensions des processus d'étatisation managériale.

Sur le plan théorique, ce concept nous permet de contribuer à la théorisation des reconfigurations contemporaines des États. Notre conceptualisation de l'étatisation managériale prend acte des multiples transformations contemporaines des États, sous l'influence des processus de globalisation, des acteurs privés, de nouveaux modes de légitimation ou de nouvelles catégorisations[212]. Nous prenons acte aussi des multiples travaux qui voient dans les transformations de la période néolibérale contemporaine non pas un retrait de l'État et un triomphe du marché, mais une redéfinition des sphères d'action légitimes de l'un et de l'autre[213]. Notre apport est de considérer comment ces transformations non seulement redéfinissent les frontières de l'État, mais aussi comment elles sont *productrices* d'État. L'État produit par les standards n'est pas l'État bureaucratique wébérien, mais il ne s'agit pas non plus de l'État néolibéral agissant par le marché et où les logiques d'action publiques et privées s'indifférencient. L'étatisation managériale a pour résultat la production de capacités propres qui, en articulant des organisations expertes privées à la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques, permettent de gouverner davantage la profession enseignante, ses syndicats et les bureaucraties de l'État lui-même[214]. Ces capacités permettent aux porteurs du projet d'étatisation de réduire l'influence des deux institutions ayant marqué la formation de l'État, du système éducatif et de la profession enseignante dans les deux pays étudiés : le corporatisme, au Mexique, et le marché, au Chili.

L'introduction des mêmes dispositifs d'évaluation par standards nous invite ainsi à explorer l'hypothèse de l'étatisation managériale au Chili et au Mexique et ses éventuels effets

[212] K.J. Morgan et A.S. Orloff (dir.), *The Many Hands of the State, op. cit.*
[213] Voir, parmi d'autres, Quin Slobodian, *Globalists : The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2018 ; Wendy Brown, *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution,* Princeto, Princeton University Press, 2017 ; B. Hibou, *La bureaucratisation du monde, op. cit.,* A. Vauchez (dir.), *Le moment régulateur, op. cit.*
[214] D'une façon qui rappelle la « gouvernance déléguée » sur laquelle repose la construction du système de santé aux États-Unis, voir A.L. Campbell et K.J. Morgan, *The Delegated Welfare State, op. cit.*

sur leurs trajectoires de formation étatique. Notre grammaire analytique repose sur les deux éléments de définition de l'étatisation managériale que nous venons d'avancer : à savoir, la combinaison d'instruments bureaucratiques et néomanagériaux et la dialectique entre projets de construction et trajectoires de formation de l'État. Pour retracer les processus d'étatisation néomanagériale au Mexique et au Chili, nous les décomposons en trois dimensions, inspirées de la grille d'analyse des instruments de gestions proposée par Ève Chiapello et Patrick Gilbert[215]. La première dimension correspond à la forme « circulante » des instruments et inclut la genèse politique des instruments, des projets d'étatisation, des coalitions les portant et la relation qu'ils instaurent avec le groupe professionnel enseignant (2.2.). La deuxième correspond à leur forme « inscrite », c'est-à-dire à leur institutionnalisation et leur capacité à faire et défaire les capacités bureaucratiques (2.3.). Dans la troisième, nous approfondissons l'étude des effets des instruments en nous intéressant à leurs conséquences sur le groupe professionnel, sa représentation et sa mobilisation politique (2.4.).

### *2.2. Retracer les origines politiques des standards : instruments, projets et coalitions*

La dimension politique est la première qui est abordée dans cette thèse. Elle renvoie au fait que les politiques d'évaluation par standards sont des projets délibérés de construction de l'État, et non pas seulement la conséquence induite de processus de longue durée. Nous construisons la dimension politique autour d'une analyse de la formation de coalitions politiques par l'expertise et les instruments. Pour montrer que l'évaluation des enseignants est un projet de construction étatique, nous analysons les problématisations de l'enseignement, les savoirs qui formalisent l'évaluation et les formes d'action collective facilitées par l'enrôlement de différents acteurs dans ces dispositifs. Il en ressort une conception de l'étatisation managériale comme *projet politique* porté par différentes *coalitions* d'action publique mobilisant différentes *stratégies de légitimation*. Ces projets nous apparaissent ainsi comme la réactualisation d'un des enjeux classiques de la formation des États mexicain et chilien : leurs rapports à la profession enseignante.

Pour comprendre les coalitions d'action publique, il nous faut les situer dans un premier temps dans l'espace social. En termes généraux, notre cadrage est similaire à celui des travaux sur les « configurations de réforme » et aux analyses de l'action publique en termes de champ[216]. Dans la lignée des travaux sur les « configurations », définies comme « un système d'interdépendances entre […] groupes d'acteurs collectifs majeurs qui participent de manière récurrente à la construction des réformes », nous reconnaissons les interdépendances entre

[215] Ève Chiapello et Patrick Gilbert, *Sociologie des outils de gestion*, *op. cit.*, p. 259-266.
[216] Vincent Dubois (dir.), *Les structures sociales de l'action publique : analyser les politiques publiques avec la sociologie des champs*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2022.

acteurs agissant, par ailleurs, dans des espaces possédant leur « logique propre » et leurs « institutions structurantes »[217]. Ces espaces bureaucratiques, professionnels ou politiques peuvent être considérés comme des champs ou des écologies[218] traversés par des luttes entre acteurs différents. Or, la notion de configuration entretient une ambigüité qui peut nous faire perdre de vue ce point particulièrement important. La configuration est-elle l'espace social relativement large où interagissent différents acteurs investis dans un secteur d'action publique (la réforme de l'État ou la politique éducative, par exemple) ou s'agit-il au contraire du réseau d'alliances plus restreint construit autour d'un programme de réforme et d'un répertoire d'action publique particulier et excluant d'autres acteurs du même espace sectoriel ? Pour trancher cette ambigüité, nous devons distinguer ces deux niveaux d'analyse. Nous préservons la notion de configuration pour définir le « système d'interdépendance » liant plusieurs champs (bureaucratique, politique, expert, professionnel) et nous introduisons la notion de *coalition*, comme sous-système d'interdépendance, pour désigner les alliances entre acteurs situés à l'intérieur de ces différents champs. Les coalitions sont articulées autour de *projets d'étatisation* qui sont, à leur tour, concrétisés dans des instruments d'action publique.

Les instruments d'action publique et les savoirs les soutenant sont une porte d'entrée privilégiée pour comprendre la formation de coalitions d'action publique. Les standards permettent en effet de gouverner la profession enseignante en redéfinissant le profil du « bon » enseignant et les liens de ses organisations représentatives à l'État. Si ces instruments sont ainsi porteurs d'une « théorisation (plus ou moins explicite) du rapport gouvernant/gouverné »[219], leur orientation et leur sens politique ne sont pas figés une fois pour toutes et dépendent des différents usages qu'en font les acteurs[220]. C'est en effet leur ambigüité intrinsèque qui donne aux instruments leur capacité à agir comme le liant des coalitions d'action publique[221]. Cette

[217] Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, p. 50.
[218] Malgré les différences ontologiques et théoriques entre les notions de champ et d'écologie, nous considérons qu'elles peuvent être mises en dialogue, à condition de penser plus systématiquement, d'une part, les relations structurelles de pouvoir et l'hétérogénéité et l'interdépendance des espaces (contrairement à la tradition interactionniste ayant développée la notion d'écologie) et, d'autre part, la pluralité des modes d'investissement et de coopération des acteurs dans un champ, par-delà la focalisation bourdieusienne sur la domination. Si nous utiliserons principalement la notion de champ pour nous référer à l'espace social pour éviter une métaphore écologique qui semble peu adaptée à des espaces fortement institutionnalisés comme l'État ou les syndicats enseignants, les deux nous semblent virtuellement équivalentes à des fins analytiques. En conséquence, nous mobiliserons aussi par moments la notion d'écologie, notamment lorsque nous discuterons les travaux d'Abbott sur les « écologies liées » et leur application pour penser les « *instrument constituencies* » (cf. infra). Pour une restitution détaillée de ces concepts et de leur mise en dialogue, voir Sida Liu et Mustafa Emirbayer, « Field and Ecology », *Sociological Theory*, 2016, vol. 34, nº 1, p. 62-79. Sur les différences épistémologiques et ontologiques entre ces deux concepts, voir Andrew Abbott, « Ecologies and Fields », en ligne.
[219] Pierre Lascoumes et Patrick le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 27.
[220] Renaud Crespin, « Connaître ou informer », art cit.
[221] Pierre-Yves Baudot, « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », dans Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 193-236.

intuition se trouve au cœur de la notion d'« *instrument constituency* »[222] définie comme le groupe constitué par l'instrument et assemblant divers acteurs experts, bureaucratiques ou politiques. Leur enrôlement dans l'instrument et leur mobilisation pour son introduction politique ne s'explique pas par leur accord épistémique ou politique. Au contraire, dans une logique inspirée du modèle des « écologies liées » développé par Andrew Abbott[223], ces différents acteurs peuvent investir l'instrument pour des raisons diverses, voire contradictoires, mais qui répondent à leur position et intérêts dans leurs écologies respectives. À partir de ce modèle, nous pouvons comprendre comment les intérêts, les identités et les positions institutionnelles des acteurs façonnent les standards et sont aussi façonnés, en retour, par cet instrument. La notion d'*instrument constituency* nous apparaît ainsi comme un outil particulièrement heuristique pour étudier les formes d'action collective experte, pour comprendre la capacité des instruments à incorporer différentes problématisations d'une même situation et pour retracer les controverses entre différentes alternatives instrumentales. Cependant, cette notion ne suffit pas par elle-même à expliquer la formation des coalitions d'action publique.

La formation de coalitions d'action publique repose aussi sur l'ambigüité des instruments. Cependant, au moment de porter l'instrument dans l'espace public, d'intéresser les acteur politiques et une fois l'instrument introduit, les *constituencies* doivent mettre en place des « stratégies de légitimation » des dispositifs d'évaluation par standards[224]. Malgré les différentes raisons que les acteurs peuvent avoir à s'investir dans une *constituency* ou dans la fabrique d'une politique, la mise en place d'une stratégie de légitimation publique contribue à désambigüiser l'instrument et lui donne une intentionalité politique[225]. Par exemple, la présentation les standards au Mexique comme un outil de différenciation de la profession enseignante et de l'administration éducative est une prise de position forte de sens, qui situe l'instrument dans l'espace politique contre le syndicat enseignant et son rôle dans les institutions de l'État corporatiste. Par intentionalité nous n'entendons pas la recherche d'une efficacité transparente de l'instrument ou une rationalité et une cohérence parfaite de ses concepteurs. Les porteurs des standards souhaitent bien entendu leur fonctionnement efficace et la production des effets de professionnalisation ou de rationalisation administrative qui sont attendus de ces instrument. Mais ces attentes sont diverses. L'intentionalité de l'instrument se trouve dans les justifications de l'évaluation et dans les audiences qui sont privilégiées par ces

[222] Arno Simons et Jan-Peter Voß, « The Concept of Instrument Constituencies: Accounting for Dynamics and Practices of Knowing Governance », *Policy and Society*, 2018, vol. 37, nº 1, p. 14-35.
[223] Andrew Abbott, « Linked Ecologies », art cit.
[224] Luciana de Souza Leão, « Optics of the State: The Politics of Making Poverty Visible in Brazil and Mexico », *American Journal of Sociology*, 2022, vol. 128, nº 1, p. 1-46.
[225] Pour une version détaillée de cet argument, voir Jonathan Wyrtzen, « Colonial Legitimization-Legibility Linkages and the Politics of Identity in Algeria and Morocco », *European Journal of Sociology*, 2017, vol. 58, nº 2, p. 205-235

discours et dont le rôle dans la coalition est, par ce biais, reconnu et affiché. En ce sens, légitimer l'évaluation prioritairement face aux enseignants et leur syndicat (comme c'est le cas au Chili) a des conséquences très différentes à la mise en place d'une stratégie de légitimation visant principalement les acteurs experts et les organisations internationales (comme c'est le cas au Mexique).

Bien entendu, les coalitions d'action publique et les stratégies de légitimation ne surviennent pas dans un vide historique et institutionnel. Les alliances possibles, les projets imaginables et les stratégies dicibles sont structurées par les héritages institutionnels des configurations d'action publique passées. L'institutionnalisation du marché au Chili et la permanence du corporatisme au Mexique marquent des trajectoires des systèmes éducatifs, ce qui se traduit par une répartition inégale des ressources, des positions et du pouvoir des acteurs experts, syndicaux et partisans. Ces positions et héritages institutionnels sont essentiels pour comprendre leurs différentes *problématisations* et *cadrages*. Nous entendons par problématisation les opérations de construction d'un problème public[226], comme l'enseignement et les rapports entre la profession enseignante et l'État ont pu le devenir à partir des années 1970. Les problématisations sont façonnées par les savoirs, les identités professionnelles ou les idéologies politiques des acteurs, qui construisent une situation donnée comme problématique, identifient certains acteurs comme responsables ou victimes et en interpellent d'autres pour résoudre le problème (l'État, généralement). Ainsi, les problématisations sont porteuses de *cadrages* de la situation, mais doivent aussi composer avec des cadrages préexistants, institutionnalisés ou portés par des acteurs plus puissants. Par exemple, les ministères de l'Éducation se trouvent généralement dans une position de subordination par rapport aux ministères des Finances ou du Budget qui, en orientant les règles de dépenses de l'administration sont en mesure de diffuser un cadrage économicisé de l'action publique et les instruments qui lui sont associés. Les cadrages traversent ainsi des luttes dans les espaces bureaucratiques, politiques ou syndicaux. La participation d'acteurs de ces espaces aux coalitions d'action publique et l'introduction de certains instruments infléchit ces luttes et rétroagit sur elles. Il nous faut donc nous pencher aussi sur comment saisir les instruments et les coalitions affectent la bureaucratie et la profession enseignante.

[226] Nous nous inspirons du cadre d'analyse proposé par Erik Neveu, qui cependant n'identifie pas la problématisation comme une des séquences typiques de la construction d'un problème public. Notre usage de la notion revient à regrouper les opérations d'identification, de cadrage et de justification sous une même étiquette. La notion de stratégie de légitimation correspond aussi à la justification, mais nous permet de mieux saisir les moments de popularisation et de mise en politique des problèmes, ainsi que leurs effets. Voir Erik Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015.

### *2.3. Caractériser les transformations bureaucratiques managériales : un recentrement sur les capacités*

Gouverner les enseignants à partir de dispositifs d'évaluation centralisés et standardisés implique de mettre en place des bureaucraties spécialisées dans la construction d'outils de mesure comme le portfolio ou l'épreuve de connaissances, mais aussi, plus prosaïquement, de convoquer et de rassembler annuellement des dizaines de milliers d'enseignants dans des sites d'évaluation. La mise en œuvre des standards suppose ainsi le développement de différentes capacités bureaucratiques. Pour caractériser les transformations des administrations produites par les standards, nous proposons donc une entrée par ces capacités. Ce choix nous permet de contribuer à la riche littérature sur les réformes néomanagériales, notamment aux matrices d'interprétation « économique »[227] et « bureaucratique »[228]. Si ces travaux s'intéressent au retrait, à la recomposition et aux nouvelles modalités d'intervention et de renforcement de l'État, ils interrogent plus rarement la question des capacités de manière frontale. Cela n'est pas très surprenant. Alors que la question des capacités est centrale dans les travaux historiques sur la *formation* des États, les travaux étudiant les capacités à la période récente reproduisent en large mesure les penchants normatifs des organisations internationales soucieuses de *construire* les États et leurs capacités bureaucratiques. Ce type de réflexions peut nous enfermer dans une réflexion en termes d'État « fort/faible » qu'il convient de mettre de côté au profit de réflexions plus fines sur les réseaux d'acteurs et d'organisations qui permettent aux États d'agir, parfois par-delà les organisations *stricto sensu* étatiques.

Nous adoptons une définition organisationnelle des capacités[229], centrée sur les ressources des bureaucraties (financières, personnel, infrastructures), la territorialisation de l'État (son « pouvoir infrastructurel »[230]), la professionnalisation et la spécialisation des bureaucrates (leurs savoirs codifiés, leur niveau de diplôme, les modalités de leur recrutement) et la « cohérence » inter- et intra-administrative (la capacité de la hiérarchie à diffuser des normes comportementales[231]). Le pilotage des dispositifs d'évaluation par standards par des agences autonomes (comme l'Institut national d'évaluation de l'éducation au Mexique) et la participation à leur construction et leur mise en œuvre de centres d'évaluation de l'éducation privés (comme le MIDE chilien) déclenchent des « politiques de l'organisation »[232] qui

[227] M. Ansaloni et A. Smith, « Des marchés au service de l'État ? », art, cité. ; B. Hibou, *La bureaucratisation néolibérale, op. cit.* ; A. Vauchez (dir.), *Le moment régulateur, op. cit.*
[228] P. Bezes, « Le nouveau phénomène bureaucratique », art cit..
[229] Miguel Ángel Centeno et al. (dir.), *States in the Developing World*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2017, p. 10.
[230] Michael Mann, « The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms and Results », *European Journal of Sociology*, 1984, vol. 25, nº 2, p. 185-213.
[231] Vivek Chibber, « Bureaucratic Rationality and the Developmental State », *American Journal of Sociology*, 2002, vol. 107, nº 4, p. 951-989.
[232] Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, nº 3, p. 407-433.

affectent les ministères de l'Éducation et les multiples dimensions des capacités de ces différentes organisations. Les implications politiques de l'évaluation sont en ce sens majeures, non seulement pour les nouvelles « bureaucraties techniques »[233], mais aussi pour des ministères plus ou moins dépossédés de leurs prérogatives et de leurs ressources. La redéfinition des rôles légitimes de ces différentes organisations découle du travail de démarcation entre le « technique » et le « politique »[234] réalisé par les experts « éducatifs » se trouvant déjà à l'origine des coalitions d'étatisation et qui se construisent, par ce biais, une position légitime au sein de l'État.

Notre cadre d'analyse rejoint les travaux sur la formation de l'État aux États-Unis[235] et en Amérique latine[236], qui montrent comment les capacités n'émergent pas exclusivement de l'autonomisation de l'administration, mais aussi de son encastrement dans un réseau d'alliances avec différents acteurs sociaux et politiques[237]. Cette attention portée aux réseaux bureaucratiques nous permet de renouer l'analyse des coalitions avec celui des politiques de l'organisation bureaucratique. Comme le montre Daniel Carpenter, pour asseoir son autonomie une organisation doit être en mesure, d'une part, de prouver objectivement ses capacités (à atteindre les objectifs affichés, par exemple), et d'entretenir un réseau d'alliances avec les acteurs politiques et les groupes d'intérêt sectoriels, d'autre part[238]. Si nous distinguons les coalitions et les réseaux bureaucratiques, en pratique ces deux formes sociales se superposent en large mesure. Pour introduire les standards, leurs concepteurs bureaucratiques et experts doivent enrôler des acteurs politiques et professionnels. Pour les maintenir, ils doivent entretenir ces alliances et les stratégies de légitimation sur lesquelles se fonde l'acceptabilité de l'évaluation.

En retraçant les appropriations des standards par les réseaux bureaucratiques nous pouvant poursuivre l'analyse des rapports entre la bureaucratie, le politique et les syndicats. Mais si ces réseaux nous intéressent c'est aussi parce qu'ils sont producteurs de capacités bureaucratiques spécifiques. Sur le plan des ressources et de la spécialisation bureaucratique, nous mettons l'accent sur le rôle joué par la « péri-administration », c'est-à-dire la « périphérie » bureaucratique formée de *think tanks*, universitaires ou autres experts qui

[233] D. Benamouzig et J. Besançon, « Administrer un monde incertain », art cit.
[234] Sur la notion de « *boundary work* » et son application à une sociologie de l'administration et des politiques publiques, voir Damon Mayrl et Sarah Quinn, « Defining the State from Within: Boundaries, Schemas, and Associational Policymaking », *Sociological Theory*, 2016, vol. 34, nº 1, p. 1-26.
[235] Kimberly J. Morgan et Andrea Louise Campbell, *The Delegated Welfare State, op. cit*.
[236] H. D. Soifer, *State Building in Latin America, op. cit.*
[237] Peter Evans, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
[238] Daniel Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton, Princeton University Press, 2001 ; *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press, 2010.

nourrissent les savoirs bureaucratiques et le pilotage des politiques publiques[239]. La construction et la mise en œuvre des standards repose en bonne mesure sur cette « périphérie », représentée par les centres d'évaluation de l'éducation MIDE (Chili) et Ceneval (Mexique). Ces centres sont des organisations privées à buts non lucratifs, que nous pouvons considérer comme des extensions de l'administration, ce qui ne nous empêche pas d'identifier des formes de dépendance de l'administration envers ces prestataires. Ces formes d'externalisation ne sont ni nouvelles ni exclusives aux secteurs éducatifs mexicain et chilien. En effet, de nombreux travaux ont montré comment les réformes néolibérales et néomanagériales ont produit l'augmentation, voire la formalisation du recours aux acteurs privés. Cela n'implique pas nécessairement le « retrait » de l'État, au contraire, la « péri-administration » peut loger des « capacités étatiques dans l'ombre »[240]. Soumises à de strictes règles de dépenses et de recrutement du personnel spécialisé, les administrations peuvent externaliser cette expertise en ayant recours à des organisations internationales ou des entreprises paraétatiques dépendant de ces contrats de prestation de services. Ce faisant, ces acteurs monopolisent l'expertise bureaucratique et instituent des formes de « co-dépendance » avec les ministères.

Le rôle des acteurs « paraétatiques » a été aussi remarqué dans la mise en œuvre des politiques publiques. En tant qu'intermédiaires des politiques publiques, les acteurs issus des mouvements sociaux ou associatifs contribuent à la « multiplication de la capillarité de l'État […] et une normalisation d'une présence précaire et instable des institutions du *Welfare* »[241]. La centralisation des standards semble cependant les opposer aux éventuelles capacités préexistantes dans les administrations locales, représentées par des agents comme les superviseurs scolaires. Pour comprendre la reconfiguration du rôle de ces administrations par les standards, nous mobilisons les travaux sur le « couplage » organisationnel, c'est-à-dire la capacité de la hiérarchie à imposer des normes de comportement et des pratiques bureaucratiques. Il s'agit d'étendre ces réflexions, typiquement centrées sur le contrôle des pratiques d'enseignement[242], pour comprendre les recompositions de l'autonomie et du contrôle bureaucratique entre différentes strates organisationnelles scolaires, locales, régionales et nationales. Les travaux sur le gouvernement de l'éducation par les nombres ont mis en lumière des processus ambivalents, soit de disciplinarisation des organisations[243], soit de conformité de

[239] Ulrike Lepont, « Les experts les plus consultés aux États-Unis : L'hypothèse d'une péri-administration. Le cas des politiques de protection maladie (1970-2010) », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, nº 6, p. 887-913.
[240] Jessica A. J. Rich, « Outsourcing Bureaucracy to Evade Accountability: How Public Servants Build Shadow State Capacity », *American Political Science Review*, 2023, vol. 117, nº 3, p. 835-850.
[241] Gabriel Vommaro, « Une bureaucratie para-étatique mouvante. La production locale du Welfare des précaires en Argentine à l'ère du capitalisme postindustriel », *Gouvernement et action publique*, 2019, vol. 8, nº 1, p. 58.
[242] J.W. Meyer et B. Rowan « Institutionalized Organizations », art cit. ; T. Hallett, « The Myth Incarnate », art cit.
[243] Wendy Nelson Espeland et Michael Sauder, « The Discipline of Rankings: Tight Coupling and Organizational Change », *American Sociological Review*, 2009, vol. 74, nº 1, p. 63-82.

façade malgré l'articulation formelle des différents paliers administratifs par les données[244]. L'introduction des capacités nous permet d'enrichir ces réflexions sur le pouvoir et le contrôle administratif. Nous pouvons faire l'hypothèse selon laquelle la capacité des agents locaux à résister aux injonctions des administrations « techniques » centrales et aux pressions du « recouplage » dépendent de leurs capacités bureaucratiques préexistantes. Lorsque celles-ci sont faibles ou inexistantes (comme au Chili) les standards pourraient imposer la coordination administrative, tandis que lorsque ces capacités sont davantage institutionnalisées (comme au Mexique) elles peuvent déclencher des luttes entre échelons administratifs et reproduire des formes de « découplage » administratif.

Bien entendu, les administrations centrales ne sont pas les seules à connaître des processus de spécialisation et les administrations locales ne sont pas les seules qui éprouvent des formes renouvelées de contrôle. Ces différentes dimensions sont importantes à tous les niveaux d'analyse. Par exemple, au niveau national nous observons aussi des formes d'évitement du blâme qui renvoient à des enjeux d'autonomie et de contrôle organisationnel[245]. De la même façon, au niveau local il nous faut interroger la professionnalisation de cadres intermédiaires investissant les dispositifs gestionnaires[246]. Observer ces différents processus sur différentes échelles nous permet d'interroger des processus intrinsèques à notre définition de l'étatisation : la construction de capacités et la redéfinition des frontières de l'administration.

### *2.4. Comprendre les effets retour de l'étatisation managériale : la redéfinition des hiérarchies et les dilemmes d'action collective au sein de la profession enseignante*

Pour analyser la dimension professionnelle de la politique des standards, nous proposons un cadre d'analyse centré sur les *effets retour* de l'évaluation, c'est-à-dire les effets sur les syndicats et les mobilisations professionnelles, plutôt que d'évaluer leurs éventuels effets de professionnalisation ou déprofessionnalisation ou sur les pratiques enseignantes. Ces effets retours méritent d'être particulièrement étudiés parce que les syndicats enseignants participent des coalitions portant les standards. Parce qu'ils définissent un profil du « bon » enseignant et qu'ils comportent d'importantes conséquences sur les salaires et les emplois enseignants, les standards redistribuent les ressources économiques et symboliques qui définissent les hiérarchies professionnelles. Il nous faut étudier comment cette *hiérarchisation* active des

[244] Pauline Jarroux, « Entre les salles de classe et le ministère. Ethnographie des traductions de la "performance" d'une administration scolaire béninoise tournée vers les "résultats" », *Critique internationale*, 2021, vol. 93, nº 4, p. 71-92.
[245] Chistopher Hood, *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton, Princeton University Press, 2011.
[246] Julien Barrier, Jean-Marie Pillon et Olivier Quéré, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique… », art cit. ; H. Buisson-Fenet, *Piloter les lycées*, *op. cit.*, p. 111-149.

*dilemmes d'action collective* au niveau individuel et du groupe. Ces dilemmes affectent, en retour, les politiques internes des syndicats et la légitimation et la stabilité des instruments.

Comme nous l'avons signalé dans la revue de la littérature, les travaux sur les effets *politiques* des instruments d'action publique sont encore rares et cette littérature tend à se focaliser sur les effets des outils de quantification sur les inégalités sociales et l'accès aux droits. Ces effets sont éminemment politiques mais ne concernent pas les luttes des acteurs organisés pour l'accès à l'État ou la répartition des ressources, pourtant centraux dans le fonctionnement des standards. Pour les étudier, nous faisons dialoguer les travaux sur l'ordinalisation avec l'abondante littérature sur les *policy feedback*. La littérature sur les *feedbacks* nous permet de comprendre comment « les politiques publiques font de la politique » en redéfinissant les groupes et les segments professionnels (effets symboliques) ou en redistribuant les ressources financières, organisationnelles et politiques des syndicats enseignants (effets matériels) [247]. Ces différents effets peuvent être positifs, et contribuer à la mobilisation en soutien de la politique, ou « négatifs », et activer la contestation de certains groupes[248]. Bien sûr, ces effets peuvent se combiner à l'intérieur d'une même politique, ce qui permet d'expliquer des formes de changement institutionnel non linéaire[249].

Pour étudier la production de ces effets nous proposons de nous centrer sur les *dilemmes* produits par les standards au sein de la profession enseignante. De nombreux travaux mobilisent déjà cette notion pour étudier les stratégies des syndicats enseignants face à des politiques de la « qualité » éducative, comme la décentralisation[250]. Cette notion risque néanmoins de simplifier et de réifier les intérêts des acteurs collectifs et les dynamiques d'identification des individus au groupe (voir section 1.2.). Nous évitons ces écueils, d'une part, en interrogeant concrètement comment l'évaluation produit son acceptabilité et des dilemmes d'action collective au niveau des individus. D'autre part, il nous faut resituer les intérêts des acteurs dans

[247] Paul Pierson, « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 1993, vol. 45, nº 4, p. 595-628 ; Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*, Harvard, Harvard University Press, 1995.
[248] Pierre-Louis Mayaux, « Quand l'action publique produit ses contestataires. Les effets politiques imprévus d'un partenariat public-privé en Bolivie », *Gouvernement et action publique*, 2019, vol. 8, nº 1, p. 87-111 ; R. Kent Weaver, « Paths and Forks or Chutes and Ladders? Negative Feedbacks and Policy Regime Change », *Journal of Public Policy*, 2010, vol. 30, nº 2, p. 137-162.
[249] Daniel Béland, Andrea Louise Campbell et Robert Kent Weaver, *Policy Feedback: How Policies Shape Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, chapitre 4 ; Alan M. Jacobs et R. Kent Weaver, « When Policies Undo Themselves: Self-Undermining Feedback as a Source of Policy Change », *Governance*, 2015, vol. 28, nº 4, p. 441-457.
[250] C'est le cas bien sûr de M.V. Murillo, *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms, op. cit.*, mais aussi de travaux plus récents comme ceux de Christopher Chambers-Ju, « Adjustment Policies, Union Structures, and Strategies of Mobilization: Teacher Politics in Mexico and Argentina », *Comparative Politics*, 2021, vol. 53, nº 2, p. 185-207 ; Rebecca Tarlau, « Take or Reject State Power? The Dual Dilemma for Teachers' Unions in Brazil and Mexico », *Studies in Comparative International Development*, 2022, vol. 57, nº 3, p. 361-384 ; Thomas R. Vargas, « Decentralization as a Political Weapon: Education Politics in El Salvador and Paraguay », *Comparative Politics*, 2022, vol. 55, nº 1, p. 23-45.

le contexte des coalitions, qui nous permet de voir comment les stratégies syndicales sont interdépendantes des stratégies d'acteurs concurrents.

Pour cela nous nous intéressons aux pratiques d'évaluation, de catégorisation et de classification du dispositif. En affectant la répartition des ressources et la définition des individus, les standards ont de profonds effets politiques. Ceux-ci dépendent du mode de classification de l'instrument. Les standards se situent entre des modes de classification nominal et ordinal. Le nominalisme est basé sur des catégories exclusives (*class-based*) (genre, nationalité, race, etc.), ce qui lui fait comporter un fort potentiel hiérarchisant[251] qui peut aboutir à la formation de groupes dévalorisés[252]. Ceux-ci peuvent, en retour, s'approprier ces catégories à des fins de mobilisation collective[253]. Les standards produisent de telles catégories en classant les enseignants comme « insuffisants », « suffisants », « bons » ou « excellents ». Au contraire à celles présentes dans les standards, les classifications ordinales reposent sur la quantification d'attributs (*attribute-based*) ou de la performance des individus. Si cela défait les cloisonnements et possibles discriminations catégorielles, c'est au prix d'une compétition accrue entre des individus démobilisés par le brouillage de leur identification aux groupes catégoriels[254]. Nous retrouvons aussi des éléments d'ordinalisation dans le fonctionnement des standards, qui classent les enseignants à partir d'un résultat quantifié, individuel et anonyme, détaché de tout *a priori* sur la personne évaluée. Parce qu'ils ne tombent pas exclusivement ni dans le nominalisme ni dans l'ordinalisme, les standards nous apparaissent comme un objet privilégié pour étudier les imbrications et les tensions entre ces deux modes de classification. À la lumière de ces discussions, nous proposons d'étudier cet instrument comme un vecteur de *normalisation*. La normalisation est autant un outil de savoir (correspondant à la loi de distribution normale) que de pouvoir (la définition d'une norme et des déviances à celle-ci)[255]. Par exemple, la construction d'une distribution *normale* des résultats des épreuves de connaissances permet de renforcer leur validité statistique, tout en contribuant à définir quels enseignants seront sanctionnés ou recompensés. Cette notion nous permet ainsi d'interroger les effets de l'évaluation sur la segmentation et la hiérarchisation professionnelle, c'est-à-dire sur la constitution de groupes et sous-groupes à partir des catégories du dispositif. Quels sont les

[251] Même la catégorisation binaire la plus naturalisée (droite/gauche) implique une hiérarchisation et une valorisation (se tenir « droit », être « gauche »), voir Louis Dumont, *Homo hierarchicus: le système des castes et ses implications*, Paris, Gallimard, 1971.
[252] Mara Loveman, *National Colors: Racial Classification and the State in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
[253] Michael Rodríguez-Muñiz, *Figures of the Future: Latino Civil Rights and the Politics of Demographic Change*, Princeton , Princeton University Press, 2021 ; Steven Epstein, *Impure Science: AIDS, Activism, and the Politics of Knowledge*, Berkeley, University of California Press, 1998.
[254] Cet argument et la distinction entre « *class-* » et « attribute-based » est tirée de Greta R. Krippner et Daniel Hirschman, « The Person of the Category: the Pricing of Risk and the Politics of Classification in Insurance and Credit », *Theory and Society*, 2022, vol. 51, p. 685-727.
[255] Ian Hacking, « Leçon n°3. Normalisation. L'"Épidémie" d'obésité. », *Façonner les gens (II). Cours au Collège de France*, Paris, 2005, en ligne.

enseignants catégorisés comme « insuffisants » ? Que signifie et contient cette catégorie ? Quelles formes d'appropriation, identification et contestation des catégories du dispositif pouvons-nous observer ?

Les réponses à ces questions nous mènent à étudier les effets de la catégorisation sur la responsabilisation des enseignants, leur identification au groupe et leur mobilisation politique. Ces dilemmes individuels face à l'évaluation (participer ou contester) se retrouvent au niveau de leurs organisations syndicales. Les syndicats enseignants sont déjà tiraillés entre des stratégies d'« opposition », de « résistance », de « coopération » ou de « subordination » en amont de l'introduction des dispositifs[256]. L'introduction des dispositifs ne résout pas les dilemmes stratégiques de l'organisation face aux partis politiques et à la configuration des équilibres politiques internes. Au contraire, le choix d'une de ces stratégies conditionne les stratégies possibles des opposants internes. Nous pouvons voir ainsi comment la décision, plus ou moins contrainte, des directions syndicales de rejoindre les coalitions portant l'instrument ouvre la possibilité à la mobilisation de dissidences à l'intérieur de l'organisation. Ces franges critiques cherchant à mettre à l'arrêt l'évaluation courent cependant en parallèle à la capacité des dispositifs eux-mêmes à renforcer les dilemmes d'action collective et à démobiliser les enseignants. Nous interprétons ces deux effets retour de l'évaluation à la lumière de la littérature sur les *policy feedback*, pour identifier la tendance à l'institutionnalisation des standards dans les deux pays, malgré les nouvelles mobilisations syndicales.

Si nous distinguons analytiquement ces trois dimensions de l'étatisation, celles-ci sont imbriquées et rétroagissent les unes sur les autres (tableau 2). Placer l'instrument au cœur de l'analyse et du dispositif d'enquête nous permet de retracer non seulement comment se forment différentes coalitions d'action publique, mais aussi comment leurs choix d'instrumentation, leurs stratégies de légitimation ou leurs représentations des administrations publiques et des syndicats enseignants ont des effets sur la bureaucratie et la profession. La formation de coalitions renforce les interdépendances des acteurs de la configuration. Cela ne veut pas seulement dire que les destins, par exemple, des porteurs des standards et de leurs alliés sont liés à ceux des dispositifs, mais aussi que les mobilisations de leurs concurrents politiques, bureaucratiques et syndicaux s'expliquent en partie par l'exclusion de leurs intérêts et de leurs cadrages de la coalition. Cette mécanique nous permet d'observer que les politiques des standards ne sont pas figées et que, si des choix s'institutionnalisent, ceux-ci ouvrent en même temps de nouvelles alternatives.

[256] M.V. Murillo, *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms, op. cit.*

Tableau 2 : Les dimensions de l'étatisation managériale et leurs mécanismes de changement

| Dimensions | Situation t -1 | Situation t 0 |
|---|---|---|
| Politique | Configuration (ex. marchande, corporatiste)<br><br>Position des acteurs<br><br>Cadrages et savoirs institutionnalisés | Coalitions possibles<br><br>Contenu et audiences des problématisations et des stratégies de légitimation<br><br>Buts du projet d'étatisation |
| Bureaucratique | Capacités préexistantes<br><br>Réputations organisationnelles<br><br>Rapport au politique et degré de politisation | Constitution des réseaux<br><br>Construction ou suppression de capacités bureaucratiques<br><br>Couplage / découplage |
| Professionnelle | Modes de catégorisation<br><br>Dilemmes et choix stratégiques | (Dés)identification<br><br>(Dé)mobilisation |

Source : élaboration propre

## 3. Le dispositif d'enquête : suivre les instruments à partir d'une comparaison transnationale et processuelle

Pour opérationnaliser notre analyse de la politique des standards, nous prenons un pas de côté par rapport aux approches habituelles dans la politique comparée. Il nous faut incorporer la circulation des standards et l'interdépendance entre le Chili et le Mexique à la comparaison, tout en préservant la symétrie et la comparabilité de cas très contrastés. Construire ce dispositif d'enquête implique de se détacher de certaines préconisations positivistes de la méthode comparative traditionnelle, comme l'indépendance des cas ou le choix théorique des variables explicatives. Notre thèse contribue aux débats méthodologiques en proposant de suivre les instruments dans nos deux cas et de mettre les processus qu'ils déclenchent au cœur de l'analyse. Cela implique de ne pas penser les États mexicain et chilien comme des entités fixes qui pourraient plus ou moins converger sur une série de métriques, mais de désagréger les différentes dimensions de l'étatisation et de contextualiser leurs enjeux politiques dans les deux pays. Cela nous permet de saisir les éventuelles convergences des trajectoires mexicaine et chilienne, tout en précisant les caractéristiques nationales qui façonnent les processus et les continuités institutionnelles et politiques de chaque pays.

Les travaux comparatistes prennent généralement appui sur des modèles déductifs pour construire la comparabilité de leurs cas. Ces raisonnements en termes inspirés des écrits de John Stuart Mill[257], stylisent les cas étudiés de façon à rapprocher l'analyse au plus possible de la

[257] John Stuart Mill, *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive: Being a Connected View of the Principles of Evidence, and the Methods of Scientific Investigation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012 [1843].

logique *ceteris paribus* en isolant des variables explicatives et à expliquer. Nous faisons un pas de côté par rapport à cette logique, en proposant une comparaison *inductive*, qui se justifie dans un premier temps par les circulations identifiées lors de nos enquêtes de terrain. Si, comme dans toute comparaison, nous avons recours aussi à des outils analytiques de stylisation, nous tentons d'atténuer leur potentiel effet de déréalisation en suivant inductivement les instruments d'évaluation. Ce faisant, nous rencontrons immédiatement le problème de la circulation entre les cas et leur non indépendance. Cela n'est pas une entrave à l'analyse comparative. Au contraire, inclure la circulation et ses logiques à notre étude nous offre la possibilité de mieux cerner la diffusion, les usages et les appropriations de ces outils d'évaluation de la qualité enseignante. Après avoir décrit les caractéristiques et la comparabilité de nos cas, nous présentons les différentes stratégies mises en place pour retracer la politique des standards dans les différentes échelles où elle s'ancre.

### *3.1. Mexique–Chili : une comparaison des cas les plus différents ?*

A priori, une comparaison entre le Mexique et le Chili semble correspondre à un *design* du type « *most different cases* ». Que ce soit par les caractéristiques des systèmes éducatifs, des syndicats enseignants ou les trajectoires de formation de l'État et de néolibéralisation, tout semble opposer ces deux pays.

Notre comparaison entre le Mexique et le Chili répond au modèle de la « comparaison binaire » (ou « *paired comparison* »), dont l'objectif n'est pas la juxtaposition de deux études de cas, mais la production de généralisations théoriques de moyenne portée[258]. Par la nature réduite des observations et la capacité à les étudier en profondeur, ce type de comparaison appelle à un choix particulièrement soigné des cas, dont il faut maximiser soit la similitude, soit le contraste. Dans le premier cas de figure, le « *most similar systems design* », il s'agit de comparer deux cas au plus possible similaires sur toutes les variables pertinentes, sauf une, qui devient ainsi l'explication de leur divergence. Dans le second cas de figure, le « *most different systems design* », l'objectif est de comparer deux cas que tout oppose, sauf une variable, qui explique ainsi la convergence des opposés. Par leurs caractéristiques, le Mexique et le Chili semblent correspondre à la deuxième option. On pourrait dire qu'il s'agit respectivement de cas « extrêmes »[259] de l'organisation corporatiste et marchande de l'éducation et de l'enseignement. Le tableau 3 résume de façon synthétique ces différences.

[258] Sidney Tarrow, « The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice », *Comparative Political Studies*, 2010, vol. 43, nº 2, p. 230-259 ; Mamoudou Gazibo, « La démarche comparative binaire : éléments méthodologiques a partir d'une analyse de trajectoires contrastées de démocratisation », *Revue internationale de politique comparée*, 2002, vol. 9, nº 3, p. 427-449.
[259] Bent Flyvbjerg, « Five Misunderstandings About Case-Study Research », *Qualitative Inquiry*, 2006, vol. 12, nº 2, p. 219-245.

Tableau 3 : État, éducation et profession enseignante au Mexique et au Chili

| | Chili | Mexique |
|---|---|---|
| Organisation de l'État | Unitaire | Fédéral |
| Organisation du système éducatif | Décentralisé au niveau des municipalités en 1979 | Décentralisé au niveau des États fédérés en 1992 |
| Population (2023) | 19 629 590 | 128 455 567 |
| Nombre d'établissements* | 16 006<br>*Public : 53%*<br>*Privé subventionné : 43%*<br>*Privé : 4%* | 244 117<br>*Public : 85%*<br>*Privé : 15%* |
| Nombre d'élèves | 3 863 043<br>*Public : 40%*<br>*Privé subventionné : 52%*<br>*Privé : 8%* | 30 684 470<br>*Public : 88%*<br>*Privé : 12%* |
| Nombre d'enseignants | 292 603<br>*Public : 49%*<br>*Privé subventionné : 43%*<br>*Privé : 8%* | 1 519 322<br>*Public : 82%*<br>*Privé : 18%* |
| Type de syndicat enseignant** | « Groupe d'intérêt »<br>*Membres : 49 622*<br>*Part de la profession : 17%* | « Machine politique »<br>*Membres : 1 619 990*<br>*Part de la profession : 100%* |
| Trajectoire de néolibéralisation*** | Abrupte, idéologique et portée par les acteurs politiques | Graduelle, pragmatique et portée par la bureaucratie |

Source : élaboration propre.

* Toutes les données (établissements, élèves et enseignants) concernent l'ensemble des niveaux éducatifs, de la maternelle (3 ans) au lycée (18 ans) pour l'année 2018 (date des dernières synthèses statistiques sur l'éducation dans les deux pays). Source : INEE, *La educación obligatoria en México. Informe 2019*, Ciudad de México, INEE, 2019 ; MINEDUC, *Estadísticas de la educación 2018*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2019.

** Les termes « groupe d'intérêt » et « machine politique » sont tirés de la typologie de Ben R. Schneider[260].

Au Mexique, jusqu'en 2022, la syndicalisation est automatique pour tous les enseignants titulaires du système public, le taux de syndicalisation est donc virtuellement de 100%. Cela n'implique pas que tous les enseignants soient actifs dans le syndicat ou, à l'inverse, que les membres actifs soient décomptés comme enseignants dans les statistiques officielles (par exemple, car intérimaires). Le syndicat compte par ailleurs avec de nombreux membres dans les administrations éducatives fédérales et des États, ainsi que parmi les enseignants retraités, ce qui explique les membres soient supérieurs au nombre de postes enseignants. La source des données est une déclaration publique du président du syndicat telle que reportée par : El Sol de Torreón, « Hace pública el SNTE su membresía total », 15 mai 2017.

Les données du syndicat chilien proviennent des listes électorales du syndicat (2019, en ligne). Sont comptabilisés comme membres les encartés à jour de leurs cotisations et ayant donc droit au vote. La part de la profession est fait moindre, seulement 60% des 49 622 membres étant enseignants en poste (les autres étant principalement retraités ou salariés du propre syndicat).

*** D'après l'analyse de Marion Fourcade et Sarah Babb[261].

[260] B.R. Schneider, « Teacher Unions, Political Machines », art cit.

[261] M. Fourcade-Gourinchas et S.L. Babb, « The Rebirth of the Liberal Creed », art cit.

Notons, d'abord que les deux pays sont extrêmement contrastés par leurs populations, géographies et systèmes politiques. Le Chili est six fois moins peuplé que le Mexique et concentre une grande partie de la population dans la région métropolitaine de Santiago (environ 37 %, contre 20 % pour la capitale mexicaine et l'État de Mexico l'entourant). Au-delà de cette première différence majeure, si les deux pays comptent avec des systèmes politiques présidentiels, l'État chilien est unitaire et plus centralisé que le mexicain où, depuis les alternances électorales locales, puis nationales, et des mesures comme la décentralisation éducative de 1992, les gouverneurs des États ont gagné une place centrale dans la négociation et la mise en œuvre de l'action publique – tandis que les gouverneurs régionaux chiliens sont élus (et non nommés par le président) pour la première fois en 2021. Ces différences dans l'organisation de l'État et du système politique informent les thèses d'une construction de l'État bureaucratique « exceptionnellement » réussie au Chili, tandis que le Mexique serait représentatif des « limites » d'une trajectoire de formation étatique où les élites locales comme les *caudillos* ont joué un rôle majeur[262].

Les trajectoires de formation des systèmes éducatifs différencient aussi le Chili et le Mexique, notamment à la période contemporaine. Si l'éducation chilienne a historiquement reposé sur des acteurs privés (notamment religieux), la révolution mexicaine acte la dépossession de l'Église et la nationalisation de l'éducation[263]. Ces trajectoires de longue de durée façonnent les transformations néolibérales récentes. Au Chili, la marchandisation entamée par le régime d'Augusto Pinochet renforce la provision privée de l'éducation : aujourd'hui, d'un enfant sur deux est scolarisé dans une école privée subventionnée par l'État, un chiffre qui atteint presque les deux tiers (63 %) dans les niveaux primaire et secondaire (si on décompte aussi les écoles privées non subventionnées). Au contraire, au Mexique, malgré l'ouverture relative du système éducatif à des prestataires privés depuis les années 1990, neuf

[262] Pour un aperçu de ces trajectoires de formation de l'État et des débats historiographiques qui les accompagnent, voir Alan Knight, « The Modern Mexican State: Theory and Practice » dans Miguel A. Centeno et Fernando López-Alves (dir.), *The Other Mirror: Grand Theory through the Lens of Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 2001, p. 177-218 ; Alan Knight, « The Mexican State, Porfirian and Revolutionary, I876-I930 » dans M.A. Centeno et A. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible*, *op. cit.*, p. 116-128 ; Alan Knight, « The Mexican Developmental State, c.1920–c.1980 » dans M.A. Centeno et A. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: The Rise and Fall of the Developmental State*, *op. cit.*, p. 238-265 ; Alan Knight, « State, Society and the Neoliberal Turn in Mexico, c. 1980–c. 2000 » dans M.A. Centeno et A. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: the Neoliberal State and Beyond*, *op. cit.,* p. 99-140 ; A. Lempérière, « ¿Excepcionalidad chilena? La formación del Estado, entre revolución e institucionalización (1810-1845) », art cit ; Patricio Silva, « The Chilean Developmental State: Political Balance, Economic Accommodation, and Technocratic Insulation, 1924–1973 » dans M.A. Centeno et A.. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: The Rise and Fall of the Developmental State*, *op. cit.*, p. 284-314 ; Patricio Silva, « The Chilean Neoliberal State: Origins, Evolution and Contestation, 1973–2020 » dans M.A. Centeno et A. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: the Neoliberal State and Beyond*, Cambridge, *op. cit.*, p. 67-98 ; H.D. Soifer, *State Building in Latin America*, *op. cit.*

[263] R. Mayorga, « Una red educativa, cuatro escuelas, millones de ciudadanos: Educación, Estado republicano y sociedad civil en Chile (1813-2011) », art cit. ; Sol Serrano et Macarena Ponce de Léon, *Historia de la educación en Chile (1810-2010) Tomo III*, Santiago de Chile, Penguin Random House Chile, 2018 ; F. Solana, R. Cardiel Reyes et R. Bolaños Martínez (dir.), *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*, *op. cit.*

étudiants sur dix sont scolarisés dans des établissements publics. Si les proportions du public et du privé sont à nuancer en fonction du niveau éducatif (par exemple, la part des lycées privés est très importante au Mexique (32%), tandis que 72 % des écoles maternelles sont publiques au Chili), leur comparaison nous permet d'apprécier le grand contraste existant entre les systèmes éducatifs mexicain et chilien.

Les différences entre le Mexique et le Chili deviennent encore plus saillantes lorsque nous prenons en considération des éléments de comparaison plus fins et processuels que ces statistiques descriptives. D'une part, les deux pays comptent avec des organisations syndicales enseignantes uniques et d'origine corporatiste, créées dans le but de contrôler politiquement la profession. Le Syndicat national des travailleurs de l'éducation mexicain est formellement imbriqué à l'administration éducative et au Parti de la révolution institutionnelle jusqu'au début des années 2000[264]. Cette configuration, caractéristique du « corporatisme de parti » mexicain contraste avec le « corporatisme d'État » chilien, où le *Colegio de profesores* apparaît comme une organisation dépolitisante et excluant les enseignants de la prise de décisions[265]. D'autre part, les deux pays ont été caractérisés comme les exemples les plus aboutis de la « double transition » démocratique et néolibérale. Contrairement à d'autres pays de la région, « l'institutionnalisation » préalable de leurs régimes politiques aurait permis l'isolement bureaucratique des élites décisionnaires et des experts économiques qui ont pu en conséquence piloter l'ouverture électorale et marchande de façon autonome[266]. Malgré ces similitudes, les trajectoires de transition des deux pays sont déclenchées par des mécanismes et des acteurs différents : alors que la néolibéralisation chilienne suite au coup d'État militaire contre le gouvernement de Salvador Allende s'apparente à une « révolution capitaliste » à forte dimension idéologique et s'appuyant sur le patronat national et les savoirs des économistes formés à l'Université de Chicago, le Mexique suit une trajectoire de réforme plus graduelle et pragmatique, portée par les fonctionnaires des ministères financiers et jalonnée de compromis avec les secteurs traditionnels du Parti de la révolution institutionnelle[267].

L'introduction des mêmes instruments de gouvernement par la performance de la profession enseignante dans des cas aussi contrastés est donc énigmatique. Cependant, notre

[264] Sur le corporatisme mexicain, le syndicalisme enseignant et ses rapports à l'État, voir Ilán Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1990 ; María Lorena Cook, *Organizing Dissent: Unions, the State, and the Democratic Teachers' Movement in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1995 ; A. Muñoz Armenta, *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado*, *op. cit.*
[265] I. Núñez, *Gremios del magisterio. Setenta años de historia: 1900-1970*, *op. cit.* ; sur les notions de corporatisme « d'État » et de « parti », voir R.B. Collier et D. Collier, *Shaping the Political Arena*, *op. cit.* ; Philippe C. Schmitter, « Still the Century of Corporatism? », *The Review of Politics*, 1974, vol. 36, nº 1, p. 85-131.
[266] Francisco Enrique González, *Dual Transitions from Authoritarian Rule: Institutionalized Regimes in Chile and Mexico, 1970-2000*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2008 ; M.A. Centeno et P. Silva (dir.), *The Politics of Expertise in Latin America*, *op. cit.* ; Agustin E. Ferraro et al., « Internal Structure of the Neoliberal State: Power and Public Policy in Latin America and Spain, 1973–2020 » dans Miguel Ángel Centeno et Agustín E. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: the Neoliberal State and Beyond*, *op. cit.*, p. 495-534.
[267] M. Fourcade-Gourinchas et S.L. Babb, « The Rebirth of the Liberal Creed », art cit.

comparaison ne correspond à la définition typique des « *most different systems design* ». D'une part, la stylisation théorique faite ici ne découle pas d'un choix *a priori* des cas, mais d'une reconstruction *a posteriori* découlant de l'identification du transfert des standards du Chili vers le Mexique lors d'une première enquête[268]. Reconnaître cela n'est pas seulement une question d'honnêteté intellectuelle et d'explicitation des cheminements de notre terrain : l'interdépendance des cas est une menace aux comparaisons binaires, puisque ce ne serait pas la même variable qui expliquerait la variation, mais un cas qui expliquerait l'autre, faisant ainsi disparaître la comparaison[269]. Pour incorporer l'interdépendance des cas à la comparaison il nous faut donc sortir d'une analyse « millienne » pour entamer une comparaison centrée sur les processus.

### *3.2. Des cas aux processus : sortir du cadre millien pour repenser la convergence*

Notre comparaison s'inscrit dans un mouvement contemporain de renouveau de l'épistémologie et des méthodes comparatives en science politique, par-delà le cadrage millien et la recherche positiviste de la causalité[270]. Ainsi, nous ne tentons pas de prouver la convergence des entités « Mexique » et « Chili » dans le cadre d'une comparaison contrôlée conventionnelle[271]. Nous tentons plutôt d'explorer les éventuelles convergences à l'œuvre dans les différentes dimensions analytiques qui composent les processus d'étatisation managériale[272]. Puisque ceux-ci surviennent dans ces deux contextes contrastés, il nous faut interroger les éventuels effets analogues des politiques des standards ou leur capacité à entretenir les différences entre les deux pays. Nous proposons pour cela une comparaison « perspective », où la notion d'étatisation sert comme point focal permettant de mettre les deux pays au regard l'un de l'autre, pour montrer comment à travers cet instrument les deux peuvent se rapprocher sur certains aspects, tout en maintenant leurs différences sur d'autres[273].

---

[268] Pablo Cussac, *La politique d'évaluation des enseignants mexicains. Une bureaucratisation managériale*, Mémoire de master en science politique, Sciences Po, Paris, 2018.
[269] À ce sujet, voir Dietmar Braun et Fabrizio Gilardi, « Taking 'Galton's Problem' Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion », *Journal of Theoretical Politics*, 2006, vol. 18, nº 3, p. 298-322.
[270] Erica S. Simmons et Nicholas Rush Smith (dir.), *Rethinking Comparison: Innovative Methods for Qualitative Political Inquiry*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2021 ; Nicholas Hoover Wilson et Damon Mayrl (dir.), *After Positivism: New Approaches to Comparison in Historical Sociology*, New York, Columbia University Press, 2024.
[271] Dan Slater et Daniel Ziblatt, « The Enduring Indispensability of the Controlled Comparison », *Comparative Political Studies*, 2013, vol. 46, nº 10, p. 1301-1327.
[272] Pour cet analyse de la convergence nous suivons l'invitation de Patrick Hassenteufel à « construire une grille d'analyse reposant sur des critères d'évaluation de la tendance posée comme hypothèse de départ », voir Patrick Hassenteufel, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », dans CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 123.
[273] Sur la comparaison « perspective », voir Frederic Charles Schaffer, « Two Ways to Compare » dans Erica S. Simmons et Nicholas Rush Smith (dir.), *Rethinking Comparison, ibid.*, p. 64-83.

Nous ne sommes pas les premiers à penser la comparaison de cas interdépendants. Comme le montrent les travaux en histoire croisée, les cas nationaux, notamment dans un monde globalisé, sont rarement indépendants[274]. Cette sensibilité à la porosité, aux échanges et aux transferts entre les cas nourrit aussi des réflexions en science politique pour penser la dimension « transnationale » de l'action publique. P. Hassenteufel nous invite ainsi à caractériser les sous-processus, les acteurs et leurs pratiques dans d'éventuelles situations de convergence pour étudier non seulement les logiques de transfert, mais aussi comment des actes de traduction sont nécessaires à l'importation d'une politique donnée et comment celle-ci, une fois articulée à des formes institutionnelles nationales préexistantes, peut être à l'origine de formes d'hybridation particulières[275]. Ainsi, ce qui peut s'apparenter à une convergence nominale peut, dans les faits, recouvrir des transformations substantiellement différentes dans les contextes étudiés[276]. Cette approche de la comparaison entretient certaines affinités avec la « comparaison contextualisée » développée par Richard Locke et Kathleen Thelen. En affinant l'approche du « contraste des contextes »[277], la « contextualisation » des comparaisons « nous pousse à faire des comparaisons radicalement différentes […] [en] dépassant la pratique conventionnelle de comparer des changements nominalement analogues à travers les pays pour comparer des phénomènes analytiquement parallèles (même si formellement différents). »[278] En construisant théoriquement les phénomènes à analyser, tout en restituant la richesse et l'indépendance des contextes étudiés, il devient ainsi possible comparer des « pommes et des oranges ».

Cette conceptualisation de la comparaison nous permet d'identifier des processus analytiquement parallèles tout en reconnaissant leurs différences formelles. Cela nous permet de décomposer le processus d'étatisation managériale et ses dimensions en différents sous-processus comparables pour identifier les similitudes et les différences dans la genèse et les effets des standards au Mexique et au Chili. Avant de les analyser, il nous faut reconnaître que la « contextualisation » et la « transnationalisation » de la comparaison présentent deux risques symétriques dans lesquels nous espérons ne pas tomber. D'une part, s'il nous faut sortir d'un cadre d'analyse purement national pour prendre en compte les circulations, transferts et réseaux

[274] Michael Werner et Bénédicte Zimmermann, « Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2003, 58e année, nº 1, p. 7-36.
[275] Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, nº 1, p. 113-132 ; Patrick Hassenteufel et Jacques de Maillard, « Convergence, transferts et traduction: les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 2, nº 3, p. 377-393.
[276] P. Hassenteufel, « Deux ou trois choses que je sais d'elle », *op. cit.*
[277] Theda Skocpol et Margaret Somers, « The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry », *Comparative Studies in Society and History*, 1980, vol. 22, nº 2, p. 174-197.
[278] Richard M. Locke et Kathleen Thelen, « Apples and Oranges Revisited: Contextualized Comparisons and the Study of Comparative Labor Politics », *Politics & Society*, 1995, vol. 23, p. 344.

internationaux[279], il ne nous faudrait pas tomber dans un réductionnisme internationaliste donnant tout le poids explicatif à « l'international » et perdant de vue les rapports de pouvoir et les ancrages institutionnels et politiques des acteurs[280]. Ce faisant, il nous faut penser, d'autre part, l'articulation entre national et international par-delà la « traduction » de l'international au national ou les « pressions communes » connues par différents pays : le national et l'international sont les deux faces d'une interaction où les acteurs nationaux participent activement à la production de l'international et vice-versa[281].

Ainsi, pour analyser la *genèse* de l'évaluation au Mexique et au Chili, nous prenons en compte les caractéristiques sociales des acteurs experts, en nous centrant sur leurs formations universitaires, leurs ancrages bureaucratiques, leurs rapports au politique et leur éventuelle internationalisation. En suivant ces trajectoires nous pouvons retracer les va-et-vient entre national et international dans la fabrique de l'action publique, dans l'internationalisation de l'expertise et dans la diffusion de l'évaluation. L'émergence des standards au Chili et leur transfert au Mexique s'explique par ces différents sous-processus qui sont tout aussi nationaux qu'internationaux. Sur cette échelle, nous comparons des acteurs relativement similaires et qui dans de nombreux cas évoluent dans un même milieu d'interconnaissances et ont partagé des espaces dans des organisations internationales ou des projets de recherche. C'est la variation dans leur position dans l'État, vis-à-vis les partis et les syndicats enseignants qui nous intéresse et qui explique les différences dans la constitution des coalitions, dans leurs stratégies de légitimation et dans l'instrumentation des standards dans les deux pays.

Nous distinguons ensuite le niveau des *transformations bureaucratiques*. Ces transformations sont liées à la genèse des instruments par les modes de constitution des coalitions et de leurs stratégies de légitimation des dispositifs. Par exemple, les experts ayant conçu l'évaluation par standards se retrouvent à la tête des organisations les mettant en œuvre et portent avec eux des idées sur les capacités et la politisation de l'administration qui façonnent la division du travail évaluatif. Ces liaisons ne nous empêchent pas de penser les transformations bureaucratiques comme étant analytiquement et temporellement distinctes de la genèse des instruments. Cette distinction nous permet de comparer cette fois-ci les processus « analytiquement parallèles (même si formellement distincts) » de spécialisation bureaucratique, de dépossession ministérielle ou de formalisation des pratiques d'évaluation.

Nous appliquons la même logique au niveau des *effets sur la profession*. Les dilemmes d'action collective, entre coopération et contestation, auxquels les enseignants et leurs syndicats doivent faire face sont parfaitement comparables, malgré les différences formelles entre les

[279] Olivier Giraud, « Les défis de la comparaison à l'âge de la globalisation : pour une approche centrée sur les cas les plus différents inspirée de Clifford Geertz », *Critique internationale*, 2012, nº 57, p. 89-110.
[280] Sur cette critique, voir Antoine Vauchez, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, 2013, vol. 59, nº 2, p. 9-16.
[281] V. Gayon, « De quoi est fait "l'ordre économique international" ? », art cit.

deux pays[282]. Il en va de même pour les logiques de catégorisation et de désidentification déclenchées par l'évaluation, même si celles-ci peuvent produire, par exemple, des formes de stigmatisation ou de discrimination différentes dans les deux pays.

Les différents sous-processus qui nous permettent de retracer l'étatisation managériale se déroulent dans différents espaces organisationnels et sociaux, internationaux, nationaux et locaux. Si ces différents processus et espaces sont interdépendants, il nous faut les distinguer analytiquement pour apprécier précisément les formes de mobilisation experte et politique ayant permis l'émergence de l'évaluation, où les effets des standards sur des structures bureaucratiques et professionnelles préexistantes. Ces distinctions analytiques nous permettent d'organiser la comparaison et de restituer le sens donné par les acteurs à leur environnement institutionnel et politique. Il nous faut à présent préciser quelles sont les différentes échelles de l'analyse et comment nous construisons leur comparabilité.

### *3.3. Suivre les instruments à travers différentes échelles*

Dans une démarche inductive, nous avons décidé de « suivre » l'évaluation à travers différents sites, sans présupposer *a priori* la pertinence des acteurs ou des échelles. Cependant, nous avons saisi rapidement la pertinence de distinguer trois niveaux d'analyse : l'international, le national et le local. Au niveau international, nous retrouvons des organisations comme l'OCDE, ainsi que les lieux (principalement états-uniens) d'études de nombreux experts étudiés. Cependant, ceux-ci développent principalement leurs carrières au niveau national, c'est-à-dire dans des ministères, universités ou *think tanks* agissant principalement sur les politiques publiques nationales et inscrits dans les logiques du système partisan et les luttes avec et contre les syndicats enseignants. Ce sont ces organisations qui participent aussi à la construction et mise en œuvre des dispositifs d'évaluation, souvent hors du regard des acteurs internationaux. Lors de la mise en œuvre, les administrations éducatives locales, toute leur panoplie de cadres intermédiaires et, bien sûr, les enseignants sont enrôlés dans les dispositifs.

L'international, le national et le local sont des construits de recherche qui recoupent des réalités plus ou moins différentes au Mexique et au Chili. Les différences sont moindres aux niveaux international et national. L'échelle internationale comprend des sites évidents, comme les bureaux de l'OCDE à Paris, où nous avons pu consulter les archives de l'organisation et réaliser des entretiens, ou les réunions du Laboratoire latino-américain d'évaluation de la qualité de l'éducation que nous avons pu observer. Nous plaçons aussi à ce niveau les trajectoires d'internationalisation experte, c'est-à-dire les séjours d'études dans des pays autres

[282] Sur la comparaison centrée sur les « dilemmes », voir John Boswell, Jack Corbett et R. A. W. Rhodes, *The Art and Craft of Comparison: Comparative Analysis in Social Science Research*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2019.

que ceux de naissance, les postes occupés dans des organisations internationales (OCDE, UNESCO ou Banque mondiale principalement), les participations ponctuelles à l'écriture de rapports de ces organisations, ou les trajectoires d'exil et de retour pour nombre d'experts chiliens. Lorsque nous l'observons à travers les carrières des acteurs, l'international n'est pas une arène figée et existant en dehors des espaces nationaux, mais plutôt un site complémentaire où se développent des stratégies professionnelles et politiques. Tout en distinguant international et national, il nous faut donc apprécier les interdépendances et les interactions que ces deux échelles entretiennent.

Au niveau national nous situons les organisations bureaucratiques, syndicales et partisanes engagées dans la fabrique et le pilotage de l'action publique. Ce sont les ministères de l'Éducation, les agences autonomes d'évaluation ou les centres paraétatiques qui leur prêtent service, ainsi que les directions des syndicats enseignants et des partis politiques. Des différences formelles existent à ce niveau, par exemple, dans les rôles des agences dans la division du travail évaluatif ou dans les significations d'étiquettes politiques comme « gauche », « droite » ou « néolibéral ». Si nous veillerons à expliciter ces différences, elles prennent sens dans des configurations sectorielles comparables. Bien entendu, ces différentes organisations ont aussi des représentations « locales », comme les secrétariats régionaux du ministère chilien, qui par moment peuvent intervenir « nationalement », comme certaines des sections syndicales étatiques mexicaines lors des mobilisations contre l'évaluation. En règle générale, nous préservons leur analyse à l'échelle locale. C'est à ce niveau où les plus grandes différences formelles existent entre le Mexique et le Chili. Dans le premier cas, la mise en œuvre de politiques fédérales comme l'évaluation éducative dépend dans chaque État d'administrations diverses (les ministères locaux, leurs directions générales et provinciales, les différentes zones scolaires et leur hiérarchie de superviseurs, etc.), tandis qu'au Chili, si le ministère national est présent dans toutes les régions du pays, la gestion quotidienne de l'éducation dépend des administrations municipales (avec chacune son propre département de ressources humaines, ses cadres de supervision pédagogique et son rapport au politique).

Par leurs différences et la nature plurielle des espaces locaux, nous avons fait le choix de limiter leur étude à deux cas : l'État du Yucatán au Mexique et la région de l'Araucanía au Chili. Nous décrivons leur comparabilité plus en détail dans le chapitre 6. Notons pour l'instant que notre choix est orienté par la similitude de ces deux cas, particulièrement en ce qui concerne la proportion d'éducation rurale et de population indigène, d'une part, et en ce qui concerne la mise en œuvre des standards, d'autre part. Les deux régions apparaissent comme des cas similaires nous permettant d'étudier les usages et les effets des dispositifs managériaux dans la périphérie. Nous avons choisi de nous plonger dans deux terrains permettant de tester la pénétration infrastructurelle de l'État, la construction de capacités bureaucratiques et le

recouplage des administrations locales au centre. Si les outils d'évaluation y sont subvertis, nous aurons un bon exemple des limites de l'étatisation managériale ; si, au contraire, ils pénètrent les routines administratives locales, nous pourrions assister au renforcement des capacités infrastructurelles et symboliques de l'État, probablement aux dépens des arrangements et du pouvoir local. Si ce choix limite certainement la portée de nos analyses locales, il nous permet tout de même d'aborder des dimensions essentielles de la politique des standards comme leur mise en œuvre ou leurs effets sur le quotidien enseignant. L'inclusion de l'échelle sous-nationale offre par ailleurs des gains significatifs, autant sur le plan théorique que méthodologique, comme l'évitement du « *theory stretching* » ou l'ouverture de nouvelles pistes de comparaison sur des unités peu explorées[283].

Alors que le choix de ces deux terrains locaux relève du choix théorique, il nous faut signaler, en conclusion, que l'identification de différents sous-processus étudiés dans cette thèse émerge inductivement de notre dispositif d'enquête centré sur les instruments d'évaluation. Notre enquête a démarré dans la direction de l'Institut national d'évaluation de l'éducation mexicain et c'est à partir de cette position que nous avons suivi les standards dans le ministère mexicain, son prestataire paraétatique, les administrations éducatives locales et le syndicat enseignant, puis vers le Chili et tout sa palette d'acteurs – ce qui ne va pas sans introduire des biais et des effets de perspective sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir. L'avancée de nos terrains et de nos réflexions nous a permis d'identifier certains sous-processus avant d'autres et d'ajuster le dispositif d'enquête en cours de route. Par exemple, l'importance de l'internationalisation experte ou de l'externalisation, des capacités et de la division du travail évaluatif a été présente depuis très tôt, tandis que l'ambigüité des instruments, leur interaction avec des logiques d'économicisation ou leurs effets démobilisants sont arrivés plus tard. Cela explique certaines asymétries dans nos matériaux et certaines limites de nos analyses. Nous assumons ces travers comme le prix à payer d'une comparaison « perspective » qui tente d'éclairer sur un nouveau jour les transformations des États mexicain et chilien. Nous espérons tout de même que la dimension inductive de notre enquête permettra d'éviter tout risque de surinterprétation lié à la construction « perspective » de la comparaison.

## 4. Matériaux et terrains

Notre thèse repose sur deux terrains de trois mois chacun conduits au Mexique et au Chili pendant l'année 2019 (janvier à avril et septembre à décembre respectivement). Ces six mois d'enquête viennent compléter des matériaux produits lors d'enquêtes préalables réalisées au

[283] Agustina Giraudy, Eduardo Moncada et Richard Snyder (dir.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

Mexique dans le cadre de notre mémoire de master (entre juin et juillet 2017 et janvier et mars 2018). Un terrain plus circonscrit a été aussi conduit à Paris, où nous avons réalisé des entretiens avec des membres de l'OCDE et consulté les archives de l'organisation. Au total, ces terrains nous ont permis de réaliser 142 entretiens semi-directifs. Ceux-ci représentent le gros de nos matériaux, que nous complétons par un corpus documentaire composé de littérature grise (rapports de l'OCDE, d'autres organisations internationales ou *think tanks*, textes de loi ou réglementaires, production propre des administrations nationales et sous-nationales étudiées, etc.), d'articles de presse et de la production académique à la croisée de l'expertise de certains de nos enquêtés, ainsi que par des observations ethnographiques des pratiques d'évaluation qui soutiennent les standards. Notre enquête présente cependant certains lacunes et asymétries entre les cas, un écueil difficile à éviter en temps normaux et auquel la pandémie de Covid-19 nous a obligé à nous résigner. Nous revenons sur ceci dans la dernière partie de cette section, après avoir décrit les caractéristiques de nos entretiens et les démarches adoptées pour les obtenir.

### *4.1. Suivre les instruments à partir des entretiens*

Les entretiens sont le principal matériau de notre enquête. Le recours à l'entretien et la focalisation sur ce type d'acteurs se justifie certes par le statut privilégié de cette méthode dans la « matrice disciplinaire de l'analyse des politiques publiques »[284], mais aussi parce que, en l'absence d'archives disponibles et/ou répertoriées, l'entretien s'est révélé être le moyen d'historiciser l'action publique évaluative. Mettre les instruments au cœur de l'enquête nous a permis de croiser les points de vue et d'inclure dans le dispositif de multiples acteurs bureaucratiques, professionnels et politiques. S'ils entretiennent des rapports souvent différents à l'évaluation, ils font tous partie du dispositif. Les entretiens ont donc des objectifs différents en fonction de l'identité et de la position de l'enquêté, ce qui nous permet de suivre l'instrument et de contrôler les propos d'acteurs situés de part et d'autre de l'évaluation. Dans cette section, nous revenons sur la constitution de ce corpus, dont la composition est résumée dans le tableau 4.

Notre intérêt premier était de comprendre les logiques et les alliances ayant amené l'introduction de l'évaluation au Mexique. Ce pourquoi nous nous sommes plongés dans l'Institut national d'évaluation de l'éducation (INEE) lors de notre premier séjour d'enquête, en 2017. L'INEE était un point de départ logique. Devenu agence autonome chargée de piloter l'évaluation du système éducatif mexicain, l'Institut était la clef de voûte de la réforme éducative entamée en 2013 par le gouvernement mexicain. Après y avoir passé un mois et demi,

[284] Philippe Bongrand et Pascale Laborier, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 73-111.

la pertinence de l'INEE s'est avérée limitée, du fait que l'Institut ne produisait pas les outils d'évaluation des enseignants et tentait de les tenir à l'écart à cause de leur forte politisation. Cependant, ces faits étaient en eux-mêmes des donnés à analyser et les liens proches que nous avons pu nouer avec certains membres de la direction de l'agence nous ont ouvert la porte à d'autres institutions et acteurs, comme le ministère de l'Éducation, le centre d'évaluation chargé de l'élaboration des instruments (Ceneval) ou leurs homologues chiliens. Nous avons principalement tiré ces ficelles dans le cadre de notre mémoire de master (37 entretiens, dont seulement certains sont mobilisés dans cette thèse, voir tableau 18, en annexe).

Tableau 4 : Présentation synthétique des entretiens

| Position institutionnelle | Terrain | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Mexique | Chili | OCDE et autres | Total |
| Ministères de l'Éducation | 9 | 13 | – | 22 |
| Agences autonomes d'évaluation | 12 | 1 | – | 13 |
| Centres d'évaluation paraétatiques | 2 | 5 | – | 7 |
| Experts et universitaires (en dehors de l'administration) | 8 | 9 | 4 | 21 |
| Enseignants et cadres syndicaux | 21 | 10 | – | 31 |
| Administrations locales (capitale) | 4 | 4 | – | 8 |
| Administrations locales (Yucatán et Araucaunía) | 18 | 22 | – | 40 |
| Total | 74 | 64 | 4 | 142 |

Source : élaboration propre. Voir tableau 18 en annexe pour une description détaillée de l'ensemble des entretiens.

Lors du terrain mexicain de notre thèse (hiver-printemps 2019) nous avons essayé de creuser notre première enquête en nous concentrant davantage sur les cadres intermédiaires du ministère chargés de l'élaboration des instruments d'évaluation pendant la période 1992-2014, qui étaient à ce moment chargés d'accompagner la mise en œuvre du nouveau dispositif. Nous avons aussi porté une attention vers les enseignants et leur syndicat, un des points aveugles de notre première recherche. Ne pouvant bien sûr pas réaliser une enquête exhaustive sur le vécu enseignant de l'évaluation, nous nous sommes concentrés sur les enseignants enrôlés dans le dispositif et ayant participé à l'évaluation de leurs collègues. N'ayant pas eu accès aux cadres dirigeants du syndicat enseignant, une organisation connue au Mexique par sa politisation et son relatif hermétisme, nous avons essayé d'obtenir des informations concernant la participation du syndicat à l'évaluation à travers des entretiens avec des responsables syndicaux locaux, notamment dans les deux sections syndicales de la capitale. Ces différences dans l'accès, plus ou moins facile, à l'administration éducative ou au syndicat enseignant reflètent non seulement les différences organisationnelles et politiques entre ces organisations, mais

aussi le rôle de nos caractéristiques sociales dans la constitution des matériaux de l'enquête. Nous revenons plus en détail sur cette question dans l'encadré 1. Notons pour l'instant que les enseignants, dans les deux pays, sont une profession féminisée et recrutant généralement parmi les classes moyennes et populaires qui, particulièrement dans les zones rurales du Mexique, peuvent aussi recouper la population indigène et racisée. Les experts et les hauts fonctionnaires se trouvent aux antipodes dans l'espace sociale : ils sont généralement blancs, issus des classes supérieures et ont souvent suivi des formations universitaires avancées à l'étranger. Notre position en tant qu'étudiant de doctorat espagnol, blanc, ayant réalisé ses études supérieures en France et aux États-Unis et dont les parents sont aussi hauts fonctionnaires, correspondait de bien plus près à celle des experts. Nous avons décidé d'exploiter cette affinité de position pour saisir le dispositif « par le haut », à partir des pratiques, des responsabilités et des représentations de ses concepteurs. Cette entrée nous a permis d'objectiver la coalition ayant porté l'instrument d'évaluation introduit en 2013 au Mexique, ainsi que les effets qu'il a pu avoir et les tensions qu'il a pu engendrer sur l'administration éducative et la gestion de la profession enseignante. Cela s'est fait sans doute au prix d'une moindre prise en considération du point de vue des enseignants, mais la représentation systématique et nuancée de celui-ci aurait sans doute exigé tout un autre dispositif d'enquête.

Nous avons décidé de répliquer le dispositif lors de notre terrain chilien pour exploiter les apports d'une entrée « par le haut », tout en essayant de contrôler certaines des limites identifiées suite à notre terrain mexicain (voir encadré 1 et encadré 2, p. 128) et d'incorporer davantage d'enseignants à l'enquête. Le terrain chilien s'est avéré relativement simple pour deux raisons. D'une part, du fait de la forte continuité dans les gouvernements de centre-gauche entre 1990 et 2010, les cadres du ministère de l'Éducation sont restés stables au cours de la période étudiée, certains étant même revenus à l'administration entre 2014 et 2018 lors du deuxième gouvernement de Michelle Bachelet. L'accès à ces acteurs, facilité par nos enquêtés mexicains et le contact pris avec certains chercheurs français sur le terrain[285], nous a permis d'identifier et de contacter rapidement la plupart des acteurs centraux de la politique éducative de la période, grâces à l'effet « boule de neige ». D'autre part, forts de notre expérience mexicaine, nous avons essayé de multiplier dès le premier jour le type d'acteurs inclus dans l'enquête, de façon à pouvoir contraster leurs récits et leurs interprétations des faits.

Nous avons aussi répliqué ce type de dispositif lors de nos enquêtes sur le niveau local. Tant au Yucatán que dans La Araucanía, nous nous sommes concentrés sur la mise en œuvre locale des évaluations et leurs effets sur les capacités bureaucratiques et sur les relations de pouvoir entre administrations (centrales et locales) et entre celles-ci et les écoles. En ce sens,

[285] Nous remercions particulièrement Antoine Maillet et Alfredo Joignant pour leur accueil à Santiago et leur aide dans le bon déroulé de ce terrain.

nous avons pu avoir accès à l'ensemble des acteurs administratifs locaux dans les deux cas (représentants des administrations centrales, régionales et municipales) et, dans le cas de La Araucanía, aussi à une importante palette d'acteurs scolaires (enseignants et directeurs d'établissement). Dans le chapitre 6, nous décrivons plus en détail les raisons qui nous ont mené à choisir ces deux terrains et sur les matériaux que nous avons pu y recueillir.

Pris dans leur ensemble, ces entretiens constituent un corpus riche pour étudier la genèse de l'évaluation au Mexique et au Chili, les coalitions d'acteurs l'ayant portée dans les deux pays, les luttes administratives et organisationnelles et les effets sur la profession que sa mise en œuvre a pu enclencher. Tous les entretiens n'avaient pas les mêmes objectifs, qui étaient adaptés, comme la grille d'entretien, à l'enquêté et au déroulé de notre interaction. Dans les cas des entretiens avec les experts, hauts-fonctionnaires, élus politiques ou syndicaux, nous nous sommes concentrés sur le contexte de la genèse de l'évaluation, en tentant de la resituer dans les enjeux historiques du moment et de faire ressortir le processus décisionnaire ayant amené à son introduction et instrumentation[286]. En plus de ce travail sur le processus de l'action publique, les entretiens ont été aussi l'occasion de caractériser les trajectoires éducatives (discipline d'études, dernier diplôme obtenu, université d'obtention, etc.), professionnelles (autres emplois occupés, lien de ceux-ci à l'action publique, etc.) et politiques (formes d'engagement partisan ou militant, moments de politisation, éventuelles ruptures biographiques, etc.) des acteurs et de déceler leurs représentations sur l'État et la profession enseignante.

Ces entretiens nous permettent ainsi non seulement de restituer l'historicité de l'action publique, mais aussi de rentrer dans les coulisses de la division du travail bureaucratique. A partir des entretiens avec les directions administratives, mais aussi avec des cadres intermédiaires de ces organisations (dans lesquels nous nous sommes centrés sur les pratiques quotidiennes en lien avec l'évaluation, les hiérarchies et la division du travail informelles ou les représentations des autres organisations), nous pouvons restituer avec finesse les justifications de l'externalisation, ainsi que les représentations des ministères et des administrations « techniques » qui leur donnent forme. Ce faisant, nous suivons l'invitation de Matthieu Ansaloni et Andy Smith à étudier « la façon dont les fonctionnaires représentent ce qu'ils font et ce qu'ils sont. […] Serait-ce qu'ils estiment que les modalités traditionnelles de fourniture des services publics appartiennent à un passé dépassé, la modernité se situant du côté du modèle du marché ? »[287]. Notre réponse est partiellement négative : si l'image d'administrations « traditionnelles » incapables, impuissantes ou illégitimes revient dans nos entretiens, ce n'est pas un « modèle du marché » qui leur est opposé, mais celui du

[286] Gilles Pinson et Valérie Sala-Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, nº 5, p. 555-597.
[287] M. Ansaloni et A. Smith, « Des marchés au service de l'État ? », art cit, p. 26.

développement de nouvelles capacités bureaucratiques en partenariat avec les prestataires d'évaluation.

Finalement, nous avons adopté une stratégie légèrement différente pour aborder les entretiens avec des enseignants (qu'ils aient été évalués, enrôlés dans l'évaluation, syndicalisés ou pas). Dans ceux-ci, l'expérience de l'évaluation prend un rôle central et nous avons essayé de déceler les pratiques à réaliser en tant qu'évalué ou évaluateur, pour dégager la matérialité et les exigences de l'instrument en action. Ces éléments sont complétés par une attention aux parcours biographiques (études, moment d'entrée dans la profession, autres professions exercées, etc.) et aux rapports au politique des enseignants (relations avec la hiérarchie scolaire, relations au syndicalisme enseignant, formes prises par un éventuel engagement, moments et raisons du désengagement). Ces questions nous permettent ainsi d'observer les interactions entre les effets professionnels et politiques de l'évaluation.

Malgré son étendue, notre corpus d'entretiens présente deux fragilités : le syndicat enseignant mexicain et les acteurs politiques des deux pays sont proportionnellement moins représentés que les experts ou les acteurs bureaucratiques. Si cela découle d'un choix théorique assumé de prioriser leur rôle dans la construction des standards et dans leur inscription à l'agenda politique, pour éclaircir ces points d'ombre nous mobilisons aussi les documents programmatiques des syndicats enseignants des deux pays, ainsi que les débats parlementaires ayant précédé l'introduction des standards dans les deux pays. Pour compléter ce corpus, nous mobilisons toute une autre série de matériaux que nous décrivons à continuation.

Encadré 1 : Les conditions d'accès au terrain et le rapport au politique des experts mexicains et chiliens

Les instruments d'action publique peuvent sembler des « boîtes noires » difficiles d'accès par leur technicité et la multiplicité d'organisations engagées dans leur construction et leur mise en œuvre. Contre cette impression de sens commun, l'entrée sur les terrains mexicains et chiliens semble témoigner d'une facilité d'accès sur laquelle je reviens dans cet encadré[288]. Cette facilité s'explique en effet par des différentes raisons, qui révèlent des rapports contrastés au politique des experts des deux pays.

J'ai eu une grande chance pour accéder à l'administration mexicaine. Au printemps 2017, ma mère, qui n'est pas universitaire, me mis en contact avec une chercheuse en psychologie, rencontrée lors de sa participation à un conférence au Mexique. Si cette

[288] J'utiliserai la première personne du singulier dans les encadrés réflexifs pour refléter leur nature personnelle. Dans le corps du manuscrit, j'ai privilégié la première personne du pluriel, conventionnelle dans l'écriture des sciences sociales ; tout en étant plus artificiel, le « nous » permet d'accompagner et d'engager le lecteur dans le texte.

chercheuse n'a pas pu m'aider directement, elle m'a fourni le contact d'un des principaux spécialistes de la politique éducative mexicaine, Carlos Ornelas. Ce chercheur expérimenté connaissait personnellement la plupart des membres du conseil de direction de l'Institut national d'évaluation de l'éducation (l'INEE), l'agence qui m'intéressait en priorité. Grâce à sa recommendation, j'ai pu rentrer en contact avec eux et passer un mois dans les bureaux de la direction de l'organisation. La facilité de cette prise de contact illustre parfaitement l'identification de hauts fonctionnaires de cette agence avec l'université, où la plupart occupe ou a occupé des postes d'enseignement et de recherche. En tant qu'européen, mais surtout en tant qu'étudiant en science politique, j'étais implicitement considéré comme étant sympathique des tentatives de l'organisation de « moderniser » et de rationaliser le système éducatif par le biais de l'évaluation, ce que mes enquêtés mon laissé comprendre avec des commentaires généralement négatifs du syndicat enseignant, du ministère de l'Éducation et parfois des enseignants eux-mêmes.

Cette entrée s'est révélée, par la suite, comme étant faussement facile. Étant étranger aux tensions organisationnelles existant entre l'INEE, le ministère de l'Éducation et son prestataire, je n'ai pas contrôlé dans un premier temps l'effet que mon assimilation à cette organisation pouvait produire sur mes possibilités d'accès à d'autres terrains. Étant encore étudiant de première année de master, j'ai eu du mal aussi à négocier le rapport à certains de mes enquêtés, souvent diplômés en sciences sociales, qui souhaitaient orienter, voire recadrer, mes questions de recherche (j'y reviendrai dans l'encadré 2, p. 128). Ces deux limites, que j'ai tenté de contrôler lors de mes terrains successifs au Mexique ont eu des effets importants sur le dispositif d'enquête, par exemple, en rendant l'accès au syndicat enseignant plus difficile.

L'entrée « par le haut » dans l'administration mexicaine a cependant eu aussi des apports pour enquêter sur le Chili. L'accès à ce terrain a été aussi « facile » grâce à la mise en relation que mes enquêtés mexicain ont fait, notamment avec le centre d'évaluation MIDE. Cette asymétrie dans les entrées dans le terrain – à travers une agence autonome au Mexique, à travers le prestataire du ministère au Chili – révèle les différentes structurations du travail bureaucratique dans ces deux pays, ainsi que les connexions internationales entre ces deux agences techniques (deux points sur lesquels je reviendrai dans les chapitres 3 et 5). Encore plus que l'INEE, le MIDE est une organisation « universitaire » : ses locaux sont basés au campus de l'Université Catholique de Santiago et le centre compte avec sa propre équipe de chercheurs. Mes capitaux universitaires et mon enquête précédente au Mexique, ont facilité de surcroît l'accès à l'organisation. Pour éviter certaines des limites retrouvées au Mexique, j'ai essayé dès le premier moment de multiplier les entrées dans l'administration chilienne. Une fois de plus, les contacts fournis par des universitaires (Alfredo Joignant et

Antoine Maillet), cette fois-ci rencontrés par l'intermédiaire de mes directeurs de thèse, ont facilité la tâche. C'est leur aide qui explique que notre terrain chilien compte avec plus d'enquêtés « politiques » (dont trois anciens ministres de l'Éducation). Comme au Mexique, la frontière entre l'université et la haute fonction publique est poreuse (nombreux de mes enquêtés occupaient des postes à l'université au moment de l'enquête). Mais, la disposition de ces acteurs à participer à une enquête sociologique révèle aussi des rapports au politiques plus explicites et plus facilement dicibles au Chili.

Plus que des différences « culturelles » substantielles, ces rapports au politique témoignent du degré de conflictualité entourant la politique d'évaluation et des contrastes entre les environnements institutionnels des deux pays. Au Chili, dans le contexte de gouvernements de coalition, la pratique de répartition entre partis des ministères et des postes intermédiaires de direction et d'encadrement par le système des « quotas » (« *cuoteo* »), explicite les normes régissant les rapports entre la bureaucratie et le politique[289]. La présence continuée de la plupart de nos enquêtés dans les administrations de la *Concertación* entre 1990 et 2010, leur permettait d'afficher une façade « technique », tout en revenant avec naturalité sur leurs allégeances politiques au moment de remémorer leur entrée ou leur sortie de l'administration. Par ailleurs, le contexte de forte conflictualité sociale que connaissait le pays à l'automne de 2019 a fait surgir de nombreuses discussions politiques, qui invitaient ces acteurs à faire le bilan de leur propre participation à l'institutionnalisation ou à la transformation du modèle néolibéral chilien. Ces conditions institutionnelles n'existent pas au Mexique, où les acteurs experts taisent leur rapport au politique en préférant se présenter comme les représentants d'une pure rationalité « technique ». Cette situation était accentuée par la conflictualité créée par la politique d'évaluation des enseignants. Dans ce contexte, toute insinuation de partialité des dirigeants de l'agence d'évaluation (même dans une enquête de science politique) pouvait devenir une menace à la survie de l'organisation qui, en effet, a été supprimée après la victoire du parti Morena aux élections présidentielles de 2018. Ce contexte a permis l'émergence de certains discours politiques de la part de nos acteurs, mais toujours par la distinction négative vis-à-vis le nouveau gouvernement et jamais dans l'identification positive avec un parti, comme dans le cas du Chili.

### *4.2. Croiser les sources pour assurer l'objectivation : observations, documents, statistiques*

Les entretiens sont le matériau central de cette thèse. Cependant, il nous faut convoquer des sources plurielles pour trianguler les informations obtenues dans les entretiens et tenter de

[289] Damien Larrouqué, « En finir avec le cuoteo político. Genèse, fonctionnement et évolutions du système de sélection de la haute fonction publique au Chili », *Revue française d'administration publique*, 2021, vol. 178, nº 2, p. 417-432.

limiter les risques de l'illusion rétrospective et de l'intentionalité des acteurs[290]. Pour cela, nous nous sommes penchés intuitivement vers les archives des bureaucraties nationales. Or, pour différentes raisons, l'accès à celles-ci a été totalement ou partialement impossible[291]. Pour combler cet aléa du terrain, nous avons récupéré des sources documentaires variées, allant de la littérature grise aux productions académiques des experts étudiés, en passant par des observations participantes des pratiques d'évaluation ou par des statistiques descriptives, dont nous décrivons les usages à continuation.

La période comprise entre les années 1970 et 1980 est importante dans notre enquête. Il s'agit cependant de celle pour laquelle nos entretiens, avec des acteurs en poste généralement à partir de la décennie de 1990, nous ont fourni le moins de renseignements. L'analyse de ces années repose en conséquence principalement sur la littérature secondaire produite au Mexique et au Chili. Cette littérature présente la particularité d'être souvent issue des travaux des acteurs experts eux-mêmes. Loin d'être un inconvénient, nous avons décidé d'exploiter la littérature « comme un informateur ». Cette approche, développée par les sociologues des sciences, centre notre regard sur les narratives construites au sein des corpus de recherche pour prêter une attention resserrée aux problématisations portées par les acteurs et à leur double rôle, autant comme intervention dans un débat académique que comme « performance » publique visant à influencer les politiques publiques[292]. La littérature académique et experte devient en ce sens autant une source d'information que l'objet même de l'analyse. Si cette démarche invite à adopter un regard synoptique sur la littérature, nous nous concentrons sur certains auteurs paradigmatiques, considérés comme des « informateurs clé »[293]. Nous nous concentrons particulièrement sur les définitions de la profession enseignantes qui se dégagent de ces travaux et sur les éventuelles appropriations ou discussions par les syndicats enseignants de ces problématisations.

L'analyse de la période plus récente (depuis les années 1990) repose autant sur les entretiens réalisés dans les deux pays que sur des sources écrites (littérature grise nationale et internationale, presse). La fabrique des documents experts est un point d'entrée privilégié sur les controverses nous permettant de voir des tensions effacées lors de la publicisation des

[290] Pierre Bourdieu, « L'illusion biograpique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1986, vol. 62-63, p. 69-72.
[291] Le catalogue des archives de l'administration éducative mexicaine ne couvre que la période précédant 1987 et l'archiviste du ministère nous a indiqué l'impossibilité de réaliser une enquête inductive pour la période récente, où seulement des documents précis peuvent être demandés au ministère par le biais d'une demande officielle d'accès à l'information (et au rythme d'une demande par document). Si le Chili dispose d'archives de plus facile accès que nous avons pu commencer à consulter, l'accès à ceux-ci a été mis à l'arrêt par la grève des archivistes dans le cadre des mobilisations sociales de l'automne 2019, qui s'est étendu pendant l'intégralité de notre terrain. Certains documents récupérés pendant ces quelques visites aux archives sont tout de même mobilisés.
[292] Sur la littérature « comme informateur », voir Christopher Kelty et Hannah Landecker, « Ten Thousand Journal Articles Later: Ethnography of the Literature in Science », *Empiria. Revista de metodología de ciencias sociales*, 2009, vol. 18, p. 173-192.
[293] A la façon de Z.W. Griffen, « The 'Production' of Education », art cit.

recommandations ou lors de la remémoration rétrospective faite par les acteurs en entretien[294]. Nous nous appuyons particulièrement sur les archives en ligne de l'accord de collaboration établi entre l'OCDE et le Mexique entre 2008 et 2010, où participent non seulement des experts mexicains et de l'organisation, mais aussi les concepteurs des standards au Chili. Au fil de différents documents de travail, présentations PowerPoint et résumés des réunions, cette archive nous permet de restituer la controverse entre les standards et les modèles de valeur ajoutée et d'observer les liens entre national et international en action.

Pour étudier les effets sur la profession enseignante, nous mobilisons aussi des observations et des statistiques descriptives. Sur ce plan, différentes asymétries dans la production des données sont à soulever (voir encadré 4, p. 437). Notre intérêt pour les évaluateurs et les pratiques d'évaluation a pour origine une observation ethnographique de ces processus réalisée au Mexique à l'hiver 2018 (40h). Néanmoins, dans le cas du Chili, nous n'avons pas pu réaliser d'observation similaire et, si nous avons pu réaliser des entretiens avec des évaluateurs, ceux-ci n'interviennent pas nécessairement aux mêmes moments de l'évaluation que leurs homologues mexicains. Nous avons essayé de compenser les lacunes de nos matériaux chiliens en convoquant des matériaux d'archive souvent plus abondants dans ce pays (grilles d'évaluation, rapports de résultats), ainsi que par nos entretiens avec des psychométriciens à l'origine du dispositif ou avec des enseignants en ayant fait l'expérience. Ce type de matériaux (manuel de l'évaluateur, entretiens) sont aussi inclus pour le cas mexicain.

L'analyse des résultats des évaluations présente aussi certains défis. Ces données n'ont été que rarement analysées par l'administration et, si les bases de données brutes des résultats sont accessibles en ligne, leur analyse systématique impliquerait un nettoyage et un travail sur les données pour résoudre certaines inconsistances entre les données publiées par les ministères nationaux et certains résultats émergeant des bases. C'est pourquoi nous avons priorisé l'analyse descriptive des statistiques fournies par les administrations mexicaine et chilienne et nous n'avons recours aux bases de données brutes que pour compléter certaines zones d'ombre de celles-ci.

## Conclusion

Ce premier chapitre théorique avait pour objectif de mettre en place un cadre d'analyse pour étudier le rôle des instruments dans le gouvernement de la profession enseignante et dans les transformations des États. Notre cadrage discute et s'appuie sur les acquis de différentes

[294] Maya Collombon, « Écrire l'international. Genèses d'une politique de développement transnational, le Plan Puebla Panama », *Critique internationale*, 2017, vol. 77, nº 4, p. 33 ; Vincent Gayon, « Écrire, prescrire, proscrire. Notes pour une sociogénétique de l'écrit bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2016, vol. 213, nº 3, p. 84-103.

littératures allant de la sociologie de l'éducation à la sociologie historique de l'État, en passant par l'économie politique ou la sociologie des professions et de l'expertise. Ce panorama nous a permis d'apprécier l'intérêt théorique et méthodologique de mettre les instruments au cœur de l'enquête. Dans cette conclusion, nous revenons sur les différents apports de penser l'évaluation comme étatisation.

Donner une prééminence analytique aux instruments nous permet d'abord de produire de nouveaux débats théoriques. Les travaux foisonnants sur les instruments d'action publique ont mis en évidence leur rôle dans les transformations des politiques publiques, des administrations, du gouvernement des professions ou dans la reproduction des inégalités sociales. Cependant, ces différentes discussions n'entretiennent pas toujours le dialogue permettant de cumuler leurs résultats et les faire monter en généralité. En essayant de suivre l'instrument sociohistoriquement, depuis sa genèse jusqu'à ces effets, nous souhaitons combiner ces différentes focales d'analyse pour observer comment les effets politiques, bureaucratiques et professionnels des standards se cumulent, s'alimentent ou agissent les uns contre les autres.

Ces différentes dimensions de l'analyse nous permettent de penser le rôle des instruments dans des processus d'étatisation managériale. C'est autour des instruments que se forment les *coalitions d'action publique* portant les projets d'étatisation. Ces mêmes instruments sont ensuite vecteurs de transformations administratives et de création de nouvelles *capacités bureaucratiques*. Finalement, leurs modes de catégorisation produisent des *effets retours sur la profession* en activant des dilemmes d'action collective. Nous pouvons apprécier ainsi, d'une part, la dimension relationnelle des processus d'étatisation managériale correspondant en même temps à l'intervention de l'État sur de nouveaux pans de la réalité sociale (l'enseignement) et à « l'étatisation de l'État lui-même » à partir de dispositifs néomanagériaux. D'autre part, ces instruments matérialisent au plus concret la dialectique entre des projets de construction étatique et des trajectoires institutionnalisées de formation de l'État, d'où émergent des formes étatiques originales.

Notre approche centrée sur les instruments se traduit par des choix méthodologiques qui nous permettent de repenser les pratiques de la comparaison. Notre dispositif d'enquête est orienté au suivi de l'instrument à travers différents espaces internationaux, nationaux, locaux, bureaucratiques et professionnels. En suivant l'instrument dans ces différents contextes, nous sommes en mesure d'identifier la participation d'acteurs divers à la constitution des dispositifs d'évaluation et de leurs effets. Cette approche nous permet non seulement de multiplier les entrées sur le terrain pour faciliter l'objectivation de nos données, mais aussi de combiner l'étude de la genèse des instruments avec celui de leur institutionnalisation et de leurs effets pour désagréger les dimensions de l'analyse. Ce travail nous permet de repenser la comparaison

de deux pays contrastés comme le Mexique et le Chili. Il ne s'agit pas pour nous d'évaluer une éventuelle convergence entre les États de ces deux pays, mais d'identifier les convergences et/ou le maintien des divergences sur les différents processus et sous-processus engendrés par la politique des standards. Nous commençons en étudiant l'émergence progressive de ces instruments, des coalitions les portant et, plus généralement, du projet d'étatisation qu'ils matérialisent à partir des années 1970, lorsqu'un « problème enseignant » surgit à la fin de l'État développementaliste.

# Partie 1 – Aux origines de la politique des standards : le « problème enseignant », les projets de construction de l'État et la transformation des coalitions d'action publique

## Introduction générale

La première partie de la thèse retrace l'émergence et les transformations des coalitions portant les instruments d'évaluation au Mexique et au Chili. Par ce biais, l'on s'intéresse à la dimension politique des standards. Qui porte ces instruments ? Contre qui sont-ils mobilisés ? Quelles sont les expertises et les « théorisations politiques », implicites ou explicites, qui sont rattachées à ces dispositifs ? Comme redéfinissent-ils le gouvernement de la profession enseignante et son rapport à l'État ? En répondant à ces questions, nous tentons de résoudre la première énigme des standards, à savoir, pourquoi ce même instrument est introduit dans deux contextes aussi contrastés que le Mexique et le Chili. S'ils sont mobilisés dans ces deux pays c'est que les standards permettent aux experts éducatifs mexicains et chiliens d'apporter des solutions au « problème enseignant », c'est-à-dire aux diverses problématisations du coût, de la politisation ou des bas salaires des enseignants surgies dans les années 1970-1980. Autant au Mexique et au Chili, les réponses à ce problème passent, pour des raisons différentes, par une réintroduction de l'État dans la régulation de la profession enseignante, via les standards. Dans les deux pays, ces réponses sont le produit de coalitions d'action publique formées autour et par les instruments.

Étudier la formation de coalitions autour des standards revient à interroger le rôle des instruments dans l'action collective experte. Cette question est relativement récente en science politique. Les premiers travaux sur les instruments se sont intéressés principalement, dans une optique foucaldienne, à leur capacité à composer des relations de « savoir-pouvoir »[1]. Ainsi, les instruments nous apparaissent comme la concrétisation de « rationalités politiques » et de « programmes de gouvernement » experts qui, par leurs choix techniques et leur définition morale des populations, construisent la « théorisation politique implicite » des instruments[2]. Si nous pouvons ainsi apprécier que les instruments et l'expertise ne sont jamais neutres, il nous faut encore interroger comment et pourquoi les acteurs experts se mobilisent en faveur d'un instrument ou d'un autre. La sociologie des sciences a interrogé plus systématiquement la

[1] Pour une revue de la littérature, voir Philippe Bezes, Ève Chiapello et Pierre Desmarez, « Introduction : La tension savoir-pouvoir à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance », *Sociologie du travail*, 2016, vol. 58, nº 4, p. 347-369.

[2] Nikolas Rose et Peter Miller, « Political Power Beyond the State: Problematics of Government », *The British Journal of Sociology*, 1992, vol. 43, nº 2, p. 173-205 ; Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 27.

capacité des outils techniques à médiatiser les intérêts des acteurs et à organiser leurs relations[3]. Nous nous inspirons des travaux qui, à la croisée de la science politique et de la sociologie des sciences, ont interrogé la constitution de réseaux experts et politiques autour des instruments d'action publique. Les instruments sont ambigus et peuvent concrétiser différentes rationalités politiques en fonction de leurs usages et appropriations[4]. Sans négliger les idées et les savoirs, la priorité de l'analyse passe ainsi aux stratégies des acteurs et aux ressorts de l'action collective. La notion d'« *instrument constituency* » marque ce tournant, en nous invitant à interroger les raisons distinctes que des acteurs situés dans différentes écologies peuvent trouver à porter un instrument[5]. Cette conceptualisation renverse le rôle attribué aux instruments. Plutôt qu'une « concrétisation » de la rationalité experte, ils deviennent partie constituante de celle-ci : « les acteurs et les institutions existent *pour* et *par* l'instrument, s'ils assurent l'existence continuée de l'instrument, l'instrument définit, au moins en partie, leur "habitat social" – leur rôle légitime dans le processus de politique publique. »[6]

Pour étudier la formation et la transformation de coalitions d'action publique autour des standards, il nous faut distinguer ce qui relève de l'intentionalité politique et de l'ambigüité des instruments. Si leur ambigüité rend les instruments attractifs pour différentes stratégies expertes, universitaires, bureaucratiques ou politiques, leur mise à l'agenda politique et la conformation de coalitions d'action publique autour d'eux leur donne une intentionalité politique. Si elle est n'est pas nécessairement souhaitée par tous les acteurs de la coalition, cette intentionalité n'est pas pour autant moins effective. Restituer les intentions des acteurs à l'origine des standards ne revient pas à croire naïvement aux justifications des experts ou à leur attribuer une rationalité parfaitement cohérente. C'est parce que les intentions sont déclinées dans des problématisations, mobilisations et légitimations différenciées dans les deux pays que nous leur devons une attention particulière. En effet, comment comprendre que les standards soient introduits dans deux systèmes éducatifs si différents et pour réguler deux professions enseignantes entretenant des rapports à l'État diamétralement opposés ?

Pour étudier l'introduction symétrique des standards au Mexique et au Chili, dans cette première partie de la thèse, nous devons restituer les contextes et les trajectoires institutionnelles où certains savoirs de gouvernement émergent depuis la fin des années 1970 pour *problématiser*[7] l'enseignement et réformer le gouvernement de la profession. Ces savoirs

[3] Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheus dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1986, vol. 36, p. 169-208.
[4] Renaud Crespin, « Connaître ou informer : la carrière sociale des tests ELISA/VIH dans deux enquêtes épidémiologiques en France et aux États-Unis », *Sciences sociales et santé,* 2006, vol. 24, nº 4, p. 53-89.
[5] Arno Simons et Jan-Peter Voß, « The Concept of Instrument Constituencies: Accounting for Dynamics and Practices of Knowing Governance », *Policy and Society*, 2018, vol. 37, nº 1, p. 14-35.
[6] Arno Simons et Jan-Peter Voß, « Instrument Constituencies and the Supply Side of Policy Innovation: The Social Life of Emissions Trading », *Environmental Politics*, 2014, vol. 23, nº 5, p. 738 – nous traduisons.
[7] Nous explicitons l'usage et la définition des différentes notions mobilisées dans ce paragraphe dans l'introduction des chapitres 2, 3 et 4.

sont bien entendu inscrits dans des configurations d'intérêts divers, où les instruments agissent comme un liant donnant forme à des « *instrument constituencies* » et à des *coalitions d'action publique*. Les coalitions formées autour des standards au Mexique et au Chili présentent certaines différences, que nous pouvons identifier à travers l'analyse des stratégies de légitimation des dispositifs mises en place dans les deux pays. Malgré ces différences, dans les deux cas, les standards sont mis au service de *projets d'étatisation managériale*, c'est-à-dire de tentatives de construire l'État à partir d'instruments néomanagériaux, comme l'évaluation des performances ou la rémunération à la performance, combinés à des outils classiquement bureaucratiques comme le concours ou la création de statuts professionnels pour les enseignants.

Les trois chapitres qui composent cette première partie suivent une approche chronologique centrée sur trois groupes d'acteurs : les experts (bureaucrates, universitaires ou membres de *think tanks*), les syndicats enseignants et les partis politiques. Le chapitre 2 etudie comment, dans les années 1970-1980, des « problèmes enseignants » similaires apparaissent au Mexique et au Chili à partir de problématisations du coût, de l'efficacité, de la politisation et du rôle des syndicats enseignants dans l'administration. Les bureaucrates et les experts jouent un rôle central dans la définition économicisée de ce problème, qui tend à converger autour des salaires enseignants et du contrôle politique de la profession, dans un contexte de réformes de marché dans les deux pays. Les syndicats enseignants jouent des rôles différents dans les configurations mexicaine et chilienne et ont des capacités inégales à affecter la définition du problème enseignant. Le syndicat chilien, mis sous la tutelle du régime militaire, n'est pas en mesure d'endiguer la marchandisation de l'éducation et la déprofessionnalisation de l'enseignement. Au contraire, le syndicat mexicain préserve son imbrication dans l'administration et son pouvoir de veto sur les réformes éducatives, sans pour autant empêcher la dévalorisation des salaires des enseignants. La question salariale devient centrale dans les discussions de l'expertise éducative internationale qui, à la fin de la période, l'articulent à la problématisation de la qualité et la performance des enseignants. Ces différentes problématisations nous permettent d'apprécier comment, à la fin des années 1980, la qualité de l'enseignement devient une catégorie d'action publique.

La dimension internationale et ses liens avec les luttes bureaucratiques nationales sont davantage dévelelopées dans le chapitre 3, qui aborde les différents instruments apparus dans les années 1990-2000 pour résoudre le « problème enseignant ». Dans ce chapitre, nous nous centrons sur les experts à l'origine des standards au Chili et de leur transfert au Mexique en colaboration avec l'OCDE. Ces circulations peuvent être retracées à partir de l'affrontement de deux « *instrument constituencies* », l'une économicisante et formée autour des modèles de valeur ajoutée et l'autre professionnalisante et formée par les standards. Si les modèles de valeur

ajoutée sont introduits dans les années 1990, ceux-ci répondent principalement à la dimension salariale du problème enseignant, ce qui les rend marginaux dans les deux pays. Les standards sont construits par des experts « éducatifs » (psychologues, pédagogues et anciens cadres de l'administration) comme une alternative « professionnalisante » à ces instruments. Cela leur permet de relier différents acteurs experts et bureaucratiques, nationaux et internationaux et de s'imposer d'abord au Chili puis dans leur transfert au Mexique. Ce n'est pas pour autant que l'idée d'économicisation est complètement à mettre de côté. La construction économiste du « problème enseignant » informe la mise en place des standards, leurs usages et leurs conséquences, renforçant ainsi l'ambigüité de l'instrument.

Contrairement aux experts, les acteurs politiques n'existent pas « *pour* et *par* l'instrument », ils sont généralement à distance des luttes organisationnelles et épistémiques qui animent les controverses entre *constituencies*. Pour introduire leur instrument, enrôler les acteurs politiques et former des coalitions d'action publique les *constituencies* doivent en conséquence produire des stratégies de légitimation qui désambigüisent l'instrument et lui donnent une intentionalité politique. L'étude de ces stratégies dans le chapitre 4, qui se centre sur la période la plus récente (années 2010), nous permet de comprendre la formation de coalitions d'action publique et l'émergence de projets d'étatisation autour des standards. Les stratégies de légitimation sont portées par les concepteurs des instruments, par des *think tanks* éducatifs et par des acteurs politiques. Elles affichent des objectifs différents, privilégient certaines audiences et mettent en avant certaines dimensions et avantages de l'évaluation plutôt que d'autres. L'inclusion et l'exclusion de certains acteurs politiques à la coalition conditionne les stratégies syndicales de coopération, de négociation ou de contestation. Par leurs caractéristiques, ces coalitions et ces stratégies de légitimation laissent voir deux projets d'étatisation managériale différents. Au Chili, l'étatisation managériale a pour objectif l'*incorporation* de la profession à l'État, dans le but de défaire les réformes de marché des années 1970-1980, tandis qu'au Mexique elle vise la *différenciation* des deux ensembles, qui sont demeurés imbriqués dans la configuration corporatiste depuis les années 1970.

Encadré 2 : L'enthousiasme des experts et la négociation des rapports aux universitaires

Cette première partie repose en large mesure sur mes entretiens avec des acteurs experts, soient-ils hauts fonctionnaires, universitaires ou membres de *think tanks* (certains ayant même occupé ces différentes positions à différents moments de leur carrière). L'expertise de ces acteurs provenant généralement des sciences sociales (économie, psychologie, sciences de l'éducation), l'analyse de ces matériaux demande une réflexivité particulière. Si ces acteurs étaient caractéristiquement enthousiastes à l'idée de participer à l'enquête, cet

enthousiasme présente aussi des risques non négligeables que nous n'avons pas toujours su identifier à temps.

Pour des enquêtés ayant souvent publié des articles ou des ouvrages sur la politique éducative de leur pays et ayant parfois dirigé des recherches de master ou de doctorat sur ces sujets, la tentation de s'interroger sur notre question de recherche et notre dispositif d'enquête était insurmontable. Ces questions n'étaient pas faciles à esquiver. Contrairement à des cas où l'enquêté mobilise son expertise pour remettre en question la légitimité de l'enquête et de l'enquêteur[8], nos enquêtés tentaient sincèrement de nous aider – tout en tentant, au passage, d'orienter, voire de cadrer notre recherche. Le cas le plus extrême de cela a été ma relation avec Margarita Zorrilla, une des membres du conseil de direction de l'agence mexicaine INEE. Rencontrée lors de mon premier terrain en 2017, Margarita m'a accueilli à l'INEE et aimait me présenter comme son « étudiant » à ses collègues. Cette situation, que j'ai rencontré à des moindres degrés avec d'autres acteurs, a sans doute produit des effets d'autocensure au moment d'objectiver la trajectoire passée, les représentations et les rapports au politique des enquêtés, surtout au Mexique. Au Chili, ayant pris conscience de cet écueil, j'ai veillé à inclure systématiquement ces éléments dans mes entretiens.

La négociation de ces rapports du type « directeur de recherche/étudiant » n'est pas unique à mon terrain, mais elle y présentait des spécificités du fait des domaines d'expertise des acteurs. En effet, nombreux se montraient suspicieux quand je répondais de façon lacunaire à des questions sur mes hypothèses de recherche ou la représentativité de mon enquête. Si ces rapports ont pu me faire ressentir des insécurités sur ma propre maîtrise du sujet et sur la stabilité de mes questions de recherche, à terme, ils m'ont faire apprécier davantage mon ancrage dans un cadres épistémologique différent au leur. Revendiquer l'héritage sociologique, inductif et qualitatif de la science politique à la française n'était pas évident face à des acteurs plus expérimentés et faisant carrière dans des disciplines structurées par des paradigmes davantage positivistes et centrés sur la recherche de la causalité, comme la psychologie ou l'économie (mais parfois aussi dans la science politique). Ces différences sont bien sûr disciplinaires, mais révèlent aussi la forte indexation des recherches latino-américaines sur les pratiques de recherche et de publication valorisées dans le monde universitaire états-unien.

[8] Muriel Darmon, « Le psychiatre, la sociologue et la boulangère : analyse d'un refus de terrain », *Genèses*, 2005, vol. 58, nº 1, p. 98-112.

# Chapitre 2
# L'émergence du « problème enseignant » : les problématisations de l'enseignement à la fin de l'État développementaliste (années 1970- 1980)

## Introduction

Ce premier chapitre étudie l'émergence d'un « problème enseignant » à la fin des États développementalistes mexicain et chilien. Alors que, dans les deux pays, les années 1970 et 1980 sont caractérisées par des transformations majeures de l'État, celles-ci ne se traduisent pas automatiquement par des changements dans la régulation de la profession enseignante. Pour les saisir, nous proposons une entrée par les *problématisations* des rapports entre la profession et l'État portées par différents groupes. Ces différentes problématisations concernent principalement le coût de l'enseignement et de la place de la profession dans l'administration éducative. Elles se soldent par des reconfigurations plus ou moins radicales du corporatisme enseignant. Au Chili, dans un contexte autoritaire, ce mode d'articulation entre l'État, la profession et son syndicat est remplacé par le marché, tandis qu'au Mexique le corporatisme subsiste en entravant les tentatives technocratiques de réforme. Ces problématisations et réformes instituent l'enseignement comme catégorie d'action publique, définie dans les termes économicisés du coût et de l'efficacité.

Nous pouvons caractériser la période de l'État développementaliste comme celle s'étendant entre la crise économique de 1929 et celle de 1973. À ce moment, les États latino-américains adoptent globalement des politiques keynésiennes et une stratégie de développement économique basée sur l'investissement public et l'industrialisation par substitution d'importations. Les déficits publics et de la balance des paiements, la spirale inflationniste des années 1960 et 1970 ou l'instabilité politique expliquent la fin du développementalisme[1]. Nous ne rentrerons pas dans le détail de ces questions, mais nous nous intéresserons à la manière dont, lors de la séquence de fin de l'État développementaliste (années 1970-1980), les syndicats enseignants ont été progressivement exclus des coalitions de gouvernement mexicaine et chilienne. Les transformations de l'État développementaliste affectent particulièrement le secteur éducatif, qui à ce moment représente une des principales dépenses de l'État (jusqu'à 38 % du budget au Mexique en 1970). Après l'expansion

[1] Pour plus de détails sur la notion, trajectoire et fin de l'État développementaliste en Amérique latine, voir Miguel Ángel Centeno et Agustín E. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: The Rise and Fall of the Developmental State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

spectaculaire des systèmes éducatifs des deux pays pendant les années 1950 et 1960, le coût de l'éducation et de l'enseignement est mis en question par les secteurs financiers de l'administration dans un contexte inflationniste et de déficit budgétaire. Les enseignants sont un des groupes les plus affectés par les réformes économiques et éducatives de la période : pendant la décennie de 1980, la valeur réelle de leurs salaires est presque divisée par deux. Le problème salarial enseignant devient ainsi un sujet majeur des discussions expertes internationales et des politiques éducatives nationales.

La fin de l'État développementaliste n'implique pas que des transformations sur le plan économique ; la profession enseignante est aussi problématisée politiquement. Dans un contexte de réformes majeures de l'État et de son organisation bureaucratique, le contrôle politique et administratif de la profession est jugé capital, ce qui place les syndicats enseignants au cœur du « problème enseignant ». Dans une logique qui fait écho au passage des politiques de la « première ère » des systèmes éducatifs à celles de la « deuxième ère » basées sur la qualité et la performance[2], au Mexique et au Chili, la fin de l'État développementaliste met ainsi en cause les équilibres politiques et les formes corporatistes de la représentation professionnelle. Alors qu'au début des annés 1970 les deux pays présentent des configurations corporatistes similaires du système éducatif, où un syndicat enseignant unique et lié au parti de gouvernement participe activement à l'administration de l'éducation, leurs transformations au cours de la décennie suivent des trajectoires divergentes. Au Chili, le coup d'État militaire de 1973 se traduit par la répression des enseignants et de leur syndicat, désormais interdit, ainsi que de l'expulsion de leurs alliés dans la bureaucratie de l'État, ce qui facilite la voie à la marchandisation de l'éducation et à la déprofessionnalisation de l'enseignement. Au Mexique, au contraire, les technocrates du ministère de l'Éducation doivent négocier et composer avec le puissant syndicat enseignant qui, à la fin de la période, maintient son contrôle sur la régulation professionnelle.

Les reconfigurations du gouvernement de la profession enseignante sont donc à situer dans la trajectoire institutionnelle des secteurs éducatifs des deux pays. Pour restituer toute la finesse des rapports entre les acteurs pris dans ces configurations, dans ce chapitre nous mobilisons la notion de problématisation. Comme cela a bien été décrit par la littérature sur la construction sociale des problèmes publics, les « problèmes » se composent d'un volet « objectif » et d'un volet interprétatif qui définit les contours du problème, ses responsables, les acteurs qui devraient intervenir et les moyens qui devraient être alloués pour le résoudre[3]. Par problématisation nous entendons les différentes définitions qui peuvent être données d'un

[2] Terry M. Moe et Susanne Wiborg (dir.), *The Comparative Politics of Education*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
[3] Joseph R. Gusfield, *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1981 ; Erik Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, Armand Colin, Paris, 2015.

même problème. Celles-ci cadrent différemment la situation, en enrôlant, excluant ou responsabilisant différents groupes et, ce faisant, redéfinissent les interdépendances des acteurs pris dans la configuration et les contours mêmes de celle-ci[4]. Si certaines problématisations orientent les choix politiques vers un type ou autre de régulation professionnelle, les instruments induisent aussi, par eux-mêmes, « une problématisation particulière de l'enjeu »[5]. Le choix et la hiérarchisation des variables ou des critères de mesure produisent une représentation du problème et de la population enseignante, comme nous pouvons le voir dans les dispositifs d'évaluation qui émergent à cette période pour reconfigurer le contrôle bureaucratique de l'enseignement.

En retraçant l'émergence de ces instruments à partir des problématisations des hauts fonctionnaires, des syndicats enseignants et des experts internationalisés, nous montrons comment l'enseignement s'institue progressivement comme catégorie d'action publique. Comme l'indique Jean Joana, les activités de catégorisation du monde social, c'est-à-dire la définition, délimitation et reconnaissance des groupes, sont intimement liées « à la définition d'un "problème" rendant légitime une intervention de la puissance publique »[6]. Au fil des décennies de 1970 et 1980, ce ne sont pas les enseignants à proprement parler qui apparaissent comme catégorie d'action publique, mais plutôt leurs pratiques, leur performance, leur qualité et leur professionnalisme. Ce retrécissement de la focale du gouvernement de la profession est à mettre en relation avec le développement de nouvelles expertises, principalement économiques et éducatives. Les savoirs et instruments de ces experts portent un cadrage progressivement économicisé de l'enseignement, opposé à la défense du statut fonctionnaire et des liens corporatistes à l'État défendus par les syndicats enseignants. Ces différents cadrages sont à mettre en relation avec la position qu'occupent ces groupes dans des configurations développementalistes du secteur éducatif et les coalitions corporatistes qui les caractérisent, des positions qu'ils tentent d'entretenir ou de modifier[7]. Prises sous cet angle, les problématisations et les instruments qui les concrétisent sont une fenêtre d'observation privilégiée sur les luttes sectorielles qui se développent au Mexique et au Chili. Ces luttes concernent en premier lieu les salaires des enseignants et les formes d'articulation et de contrôle de la profession par l'État, mais elles concernent aussi, plus généralement, l'idée même de l'État et de son rôle éducatif.

---

[4] Nous empruntons librement la notion de problématisation à Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheus dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1986, vol. 36, p. 169-208.

[5] Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 33.

[6] Jean Joana, « La "condition militaire" : inventions et réinventions d'une catégorie d'action publique », *Revue française de science politique,* 2002, vol. 52, nº 4, p. 450.

[7] Pour rappel, nous considérons le secteur d'action publique comme une « configuration », c'est-à-dire un système d'action où les stratégies des acteurs (ici : bureaucratie, partis politiques, syndicats et experts) sont interdépendantes. Cette configuration met en relation différents « champs » ayant chacun ses propres dynamiques, principes de légitimation et ressources valorisées. Les liaisons entre ces différents champs prennent la forme de « coalitions », qui orientent à un moment donné l'action publique sectorielle.

Dans ce chapitre, nous suivons les problématisations et les solutions instrumentales portées par trois groupes. Dans une première partie, nous abordons les projets de réforme de l'État développementaliste formulés par différents experts bureaucratiques, dont des économistes qui deviennent progressivement centraux au cours de la période (1.)[8]. Situer les problématisations de l'enseignement dans des projets plus larges de rationalisation et de décentralisation administrative, nous permet d'observer comment les processus d'économicisation s'articulent différemment avec les trajectoires de néoliberalisation mexicaine et chilienne[9]. Ces différences sont à mettre en relation avec les caractéristiques sociales et politiques des experts menant les projets de réforme de l'éducation depuis la bureaucratie. Dans un deuxième temps, nous nous tournons vers la profession enseignante. Dans les deux pays, les syndicats enseignants centrent leur problématisation des transformations néolibérales sur la question salariale et la défense du statut de fonctionnaire (2.). Ce n'est pas pour autant que la profession ne formule pas des demandes politiques : dans les deux pays, celles-ci sont portées par des acteurs écartés des directions syndicales. Si, au Chili, ces acteurs trouvent des relais dans les experts ayant aussi été exclus de l'État, au Mexique, ces alliances ne voient pas le jour : l'expertise ministérielle priorise des alliances de circonstance avec la direction syndicale. Dans un dernier temps, nous nous penchons sur l'internationalisation d'une expertise « éducative » exclue de la fabrique des politiques éducatives et progressivement spécialisée dans les deux pays (3.). L'étude de cette internationalisation montre la centralité des acteurs mexicains et chiliens dans la formalisation et la circulation d'un paradigme de politiques publiques régional centré sur la « qualité » de l'éducation qui constitue l'enseignement comme catégorie d'action publique.

## 1. Le projet technocratique : rationalisation, décentralisation et contrôle de la profession

Pendant les années 1970, autant au Mexique qu'au Chili, des projets de réforme de l'État développementaliste émergent à l'intérieur de la bureaucratie. Dans un premier temps, ceux-ci ne signifient pas l'économicisation de l'action publique, la marchandisation des services publics ou la néolibéralisation de l'État. Ces tentatives de réforme portent une attention prioritaire à l'éducation, un des secteurs ayant le plus grandi (en coût et en volume) au cours des décennies précédentes. Ces réformes administratives sont portées par des hauts

[8] Pour un aperçu sur le Mexique, voir Sarah L. Babb, *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press, 2001 et Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico.*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1994. Sur le Chili, voir Manuel Gárate, *La revolución capitalista de Chile: 1973-2003*, Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012 et Patricio Silva, *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2008.

[9] Marion Fourcade-Gourinchas et Sarah L. Babb, « The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries », *American Journal of Sociology*, 2002, vol. 108, nº 3, p. 533-579.

fonctionnaires « généralistes », c'est-à-dire ayant suivi des formations universitaires permettant traditionnellement d'accéder à l'État (par exemple, droit à l'Université Nationale Autonome du Mexique ou à l'Université du Chili), par opposition aux diplômes généralement plus élevés (master ou doctorat) et plus spécialisés (en économie) de la génération qui les remplacera à la fin de la décennie et au début des années 1980. Les « généralistes » échouent dans leur tentative de rationaliser l'État développementaliste par le biais de politiques comme la planification et la programmation budgétaire ou la décentralisation administrative. Celles-ci seront néanmoins reprises et étendues par les « économistes », dans une version particulièrement radicale et marchande au Chili. Ce tournant économiste de l'action publique affecte la profession enseignante et ses salaires. Au Chili, la rupture survenue à la fin de la décennie marque la privatisation, voire la « déprofessionnalisation », de la profession, qui perd son statut fonctionnaire et dépend désormais de relations marchandes avec les municipalités (1.1.). Au Mexique, la profession et son syndicat maintiennent un rôle central dans l'administration éducative et endiguent les projets réformistes. Le maintien des privilèges politiques du syndicat se fait néanmoins au prix de la défense des salaires de la profession (1.2.).

### *1.1. La profession enseignante chilienne transformée par la dictature : de la « dignification » à la marchandisation*

Au Chili, la période ayant immédiatement succédé au coup d'État militaire de septembre 1973 est souvent analysée sous l'angle de la répression des travailleurs et des fonctionnaires. Après leur participation à la coalition de l'Unité populaire, les enseignants doivent faire face à la militarisation des écoles, à la surveillance accrue de leur travail, aux licenciements de masse, à la dissolution de leurs syndicats et à à la violence politique. L'accent mis sur la répression peut cependant nous faire ignorer les plans de la dictature pour « dignifier » et « professionnaliser ». Ceux-ci se matérialisent par une carrière où les enseignants peuvent désormais évoluer dans le poste, c'est-à-dire sans promotion à des fonctions de direction. La carrière permettrait par ailleurs de rapprocher l'enseignement du modèle des professions libérales, en valorisant l'obtention du titre professionnel et sa reconnaissance par le nouveau « collège professionnel », le *Colegio de profesores*. Si la carrière est une demande enseignante de longue date, elle est rejetée par la profession, qui y voit un système de hiérarchisation et de différenciation contraire à l'éthos professionnel et qui voit, dans son système d'évaluation (les « qualifications ») un mécanisme de discipline scolaire supplémentaire. L'aspect rhétorique de la carrière est mis en lumière par le tournant néolibéral de la dictature à partir de la deuxième moitié des années 1975. Au moment de la décentralisation et de la marchandisation du système éducatif, le projet est abandonné et la profession enseignante est marchandisée et déprofessionnalisée.

*La répression des enseignants après le coup d'État (1973-1976)*

L'objectif premier de la dictature est l'épuration idéologique du secteur éducatif et la désarticulation des organisations syndicales ayant soutenu le gouvernement de l'Unité populaire. Dès le 12 septembre 1973 tous les postes de l'administration publique deviennent intérimaires, une modification statutaire qui permet le licenciement de milliers d'enseignants. Les établissements scolaires sont mis sous la tutelle d'un officier ou d'un sous-officier des forces armées ou de la police. Les visites surprises et les convocations d'enseignants (individuellement ou par groupes) par les autorités militaires sont monnaie courante, particulièrement dans la région de Santiago, qui concentre la plupart des établissements, des enseignants et des étudiants[10]. A la surveillance rapprochée du travail enseignant s'ajoute la dissolution par décret du syndicat enseignant dont toutes les ressources sont transmises à la nouvelle organisation professionnelle créée par le régime, le *Colegio de profesores*. Le *Colegio* prend ses racines, d'une part, dans les projets déchus d'enseignants proches des partis de centre et de droite qui, dans les années 1960, souhaitent organiser l'enseignement sous le modèle des professions « libérales » qui, comme la médecine, sont représentées par des « collèges professionnels », plutôt que par des syndicats. D'autre part, l'idée du *Colegio* fait écho aux conceptions corporatistes (*gremialistas*) de Jaime Guzmán, un des architectes idéologiques de la dictature. Ce corporatisme n'est pas le corporatisme « social » des années Allende, ni le corporatisme « de parti » que l'on peut retrouver au même moment dans un pays comme le Mexique[11]. L'inspiration du *gremialismo* guzmanien est plutôt celle du franquisme espagnol ou du fascisme italien, voulant la dissolution des antagonismes de classe par l'intégration verticale d'employés et employeurs dans des structures intermédiaires entre l'État et la famille[12].

Les années 1973-1979 sont marquées par la surveillance et la répression des enseignants. Si celle-ci continuera avec des niveaux d'intensité variables jusqu'en 1990, ce premier moment de la dictature se caractérise aussi par une certaine continuité avec les politiques développementalistes ayant précédé le coup. Mais, plutôt que la « voie chilienne au socialisme » de l'Unité populaire ou le technocratisme des gouvernements Frei (1964-1970) et

[10] Pour plus d'informations sur la répression de la profession par la dictature, voir PIIE, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*, *op. cit.*, p. 157-158 ; Felipe Zurita, « Represión y vigilancia hacia el trabajo docente durante la dictadura militar en Chile (1973-1990) », *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 2017, vol. 19, nº 38, p. 285-322 ; Felipe Zurita, « Políticas educacionales y dictadura cívico-militar en Chile (1973-1990): El proceso de trasformación neoliberal y autoritario de los espacios formativos y de trabajo del profesorado », *Education Policy Analysis Archives*, 2021, vol. 29, nº 33, p. 3-31 ; Pamela Sánchez Nieto, *Una asignatura pendiente. Profesores y profesoras detenidos/as desaparecidos/as y ejecutados/as en Chile de 1973 a 1990*, Santiago de Chile, Arcis, 2013.

[11] Sur la distinction entre corporatisme « social » et « de parti », voir Philippe C. Schmitter, « Still the Century of Corporatism? », *The Review of Politics*, vol. 36, nº 1, p. 85-131.

[12] Sur les influences de l'Espagne franquiste sur l'idéologie de la droite chilienne, voir Kirsten Weld, « The Spanish Civil War and the Construction of a Reactionary Historical Consciousness in Augusto Pinochet's Chile », *Hispanic American Historical Review*, 2018, vol. 98, nº 1, p. 77-115.

Alessandri (1958-1964), l'inspiration de ces initiatives est le « césarisme populiste »[13] du général Ibáñez qui gouverna le pays premièrement comme dictateur (1927-1931), puis comme président élu (1952-1958). L'*ibañismo* se caractérise par sa suspicion envers les élites et les partis politiques et son anti-communisme. A partir de ce socle, ces militaires défendent une forme de modernisation sociale à travers un État fort et investisseur, qui permette de protéger le développement capitaliste du pays. Les officiers empreints d'*ibañismo* ont en ce sens une idée conservatrice de la « justice sociale », qui doit passer par un progrès ordonnancé et tranquille, qui permette de sortir du sous-développement tout en échappant au « danger marxiste » et à la « désintégration sociale » par le marché[14]. Cela se traduit, dans le secteur éducatif, par le renforcement de la structure nationale du système éducatif. D'après les synthèses produites par les officiers de cette période, c'est à travers la planification que l'État maintiendra son rôle central, lui permettant de coordonner aussi un secteur privé dont le développement parallèle au système public est encouragé. Si les premières années de la dictature (1973-1975) voient l'arrivée des militaires dans les écoles et le développement d'un minutieux système de surveillance et de répression, pendant les années immédiatement consécutives (1976-1979) le rôle éducateur de l'État est maintenu avec une focalisation de l'action publique éducative sur les populations en situation de pauvreté extrême dans l'objectif de réduire les inégalités éducatives – malgré les appels à la privatisation et à la marchandisation qui commencent à se formaliser en dehors du ministère de l'Éducation.

*Le moment développementaliste oublié de la dictature : la « carrière enseignante » et la « dignification » (1976-1979)*

Avant d'en venir aux transformations néolibérales de l'éducation chilienne, il convient de souligner l'importance de ce moment en ce qui concerne la profession enseignante et les débats sur sa « professionnalisation ». Particulièrement à partir de 1976, la dictature ne cherche pas seulement à persécuter, identifier et réprimer les enseignants dont on suspecte les affinités avec le gouvernement de l'Unité populaire. Dans le sillon d'une spirale inflationniste qui dure depuis les années Allende, le régime militaire cherche à coopter des secteurs sociaux pour apaiser les mobilisations qui menacent la légitimité du nouveau régime. C'est le cas de la profession enseignante, qui fait l'objet d'une « politique de dignification », soutenue par la création du *Colegio de profesores* et la mise en place d'une carrière professionnelle.

Créé par décret en 1974, le *Colegio de profesores* présente, sur le papier, l'aspect d'une association professionnelle. Conçu d'après le modèle des organisations régulant l'exercice de la médecine ou le droit, l'inscription au *Colegio* est obligatoire pour exercer l'enseignement.

[13] Jorge Rojas Flores, *La dictadura de Ibáñez y los sindicatos (1927-1931)*, Santiago de Chile, DIBAM, 1993.
[14] Manuel Gárate, *La revolución capitalista de Chile: 1973-2003*, *op. cit.,* p. 184.

L'organisation est chargée de la sanction de l'éthique professionnelle, ainsi que de certaines fonctions représentatives, revendicatives et de négociation auprès de l'administration. Si les représentants du Colegio devraient être élus directement par les membres de la profession lors de scrutins secrets et anonymes, dans les faits, ils sont nommés directement par le ministère de l'Éducation jusqu'en 1985. La fondation du *Colegio* s'inscrit dans un ensemble de gestes symboliques de la dictature envers la profession. En 1974, Augusto Pinochet déclare, par exemple, que « chaque enseignant est de par sa vocation un façonneur, un guide et un maître, […] le gouvernement actuel reconnaît pleinement l'énorme transcendance de sa mission » et prévoit de leur fournir des « incitations morales »[15]. En réponse à cela, le *Colegio* se voit attribuer comme tâche principale la promotion et le développement de la « dignification » (*dignificación*) du travail enseignant, conçue comme une récupération de statut social. Ces mesures, en termes de reconnaissance et d'appréciation subjective, sont peu crédibles dans le contexte de répression souffert par les enseignants qui, par ailleurs, voient leurs demandes salariales passées sous silence par la nouvelle organisation professionnelle.

L'administration de la dictature n'est néanmoins pas insensible au problème des salaires des enseignants dont la valeur réelle a fondu depuis 1971. C'est pour cela qu'est introduite une « carrière enseignante », qui permet de plus, de récupérer une vieille revendication de la profession qui demande, depuis les années 1960, des mécanismes pour augmenter les salaires au-delà des augmentations automatiques à l'ancienneté. La carrière professionnelle mise en place en 1978 vise notamment à « stimuler l'amélioration et l'efficience des enseignants à travers un système de rémunérations qui soit en accord avec leurs mérites et leur ancienneté »[16]. Dans des termes concrets, cela implique la classification des enseignants sur différents échelons et grades[17] en fonction de leurs années de services et de leurs résultats à des évaluations administratives, les « qualifications » (*calificaciones*).

Le salaire issu de ce classement est ensuite complété par un faible complément d'ancienneté biannuel (qui remplace les anciens compléments d'ancienneté triannuels) et par une « prime professionnelle ». Celle-ci est équivalente à 100 % du salaire et bénéficie les directeurs d'établissement et les enseignants travaillant 44h par semaine (la minorité) et ayant obtenu leur titre d'enseignant – titre obtenu à l'issue de formations dans les anciennes écoles normales ou dans les nouveaux instituts de formation enseignante et devant être reconnu par le *Colegio de profesores*. Les enseignants travaillant 30h par semaine (la plupart) peuvent obtenir une assignation équivalente à 50 % de leur salaire. Le passage entre les grades de l'échelon

[15] Augusto Pinochet, dans *Revista de Educación* n° 47, 1974 p. 3, cité par PIIE, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*, *op. cit.*, p. 162.
[16] MINEDUC, « Decreto ley 2327. Crea la carrera docente y regula su ejercicio », Santiago de Chile, Biblioteca Nacional del Congreso, 22 septembre 1978.
[17] Alignés sur la nouvelle Échelle unique de rémunérations (EUR) servant à classifier tous les travailleurs de la fonction publique.

dépend tant de l'ancienneté cumulée par l'enseignant que de ses résultats au système de qualifications, qui a pour but « d'évaluer la performance [de l'enseignant] dans les aspects personnel et professionnel, [pour] valoriser et promouvoir les meilleurs dans la carrière enseignante et signaler ceux qui, par leur manque d'aptitudes, ne devraient pas continuer dans le service »[18]. Les qualifications prennent la forme d'une feuille de suivi individuel rédigée par le directeur de l'établissement où celui-ci doit évaluer les aptitudes professionnelles (la quantité et la qualité du travail réalisé) et personnelles de l'enseignant (son initiative et coopération avec la direction, ses relations avec ses collègues, sa discipline et sa ponctualité, son éventuelle capacité à occuper des postes de direction, etc.). A l'issue de ce rapport, le directeur classe l'enseignant dans une de ces trois catégories : « 1. Très bon », « 2. Méritoire » ou « 3. Conditionnel ». Ceux classés dans la troisième catégorie doivent présenter leur démission volontaire.

La « carrière » donne un poids central aux logiques « professionnelles » et particulièrement au diplôme et à sa reconnaissance par la nouvelle association professionnelle. Malgré l'introduction de logiques méritocratiques et d'efficience, nous sommes encore loin de la rémunération au mérite et de la flexibilisation des emplois en fonction des performances qui caractérisent « l'économicisation » de la profession pendant les années 1980 et 1990. Si ce système permet une légère augmentation des salaires enseignants (par exemple, le salaire initial des enseignants du secondaire passe de 6 455 pesos en 1978 à 7 793 en 1979), ceux-ci ne récupèrent pas leur niveau du début de la décennie. Entre temps, la charge horaire enseignante augmente et un nouveau système de surveillance et de contrôle du travail enseignant vient découpler la persécution politique en place depuis le coup.

*Le tournant néolibéral et la marchandisation de l'éducation (1979-1989)*

Comme la plupart des initiatives « développementalistes », la carrière enseignante est abandonnée lors du tournant néolibéral de la dictature. En effet, face à la persistance de l'inflation, la Junte militaire se rapproche des propositions des économistes de l'Université du Chili formés à Chicago. Les « *Chicago boys* » sont à ce moment éparpillés dans les cabinets de différents ministères et, principalement, à la Commission nationale de réforme administrative (CONARA) et au Bureau de planification nationale (ODEPLAN)[19]. Leurs propositions inspirées du monétarisme friedmanien visent la réduction drastique des dépenses publiques, l'ouverture du commerce international, la libéralisation financière, la privatisation des principales compagnies étatiques et le contrôle des relations de travail. Elles rencontrent la sympathie du général Pinochet et de certains de ses collaborateurs, qui y voient un moyen de

[18] Article 42, MINEDUC, « Decreto ley 2327. Crea la carrera docente y regula su ejercicio », Santiago de Chile, Biblioteca Nacional del Congreso, 22 septembre 1978.
[19] M. Gárate, *La revolución capitalista de Chile*, *op. cit.*, p. 215-221.

résoudre la situation macroéconomique du pays tout en mettant de côté leurs adversaires dans la Junte. Leurs propositions apparaissent comme une solution plus radicale au problème de l'inflation – et plus neutre, voire de « sens commun », car proposée par des spécialistes[20]. Ce tournant donne un rôle désormais prépondérant aux civils dans la conduite de l'action publique, dont ils profitent pour entreprendre une transformation radicale de l'État développementaliste chilien, transformation à laquelle n'échappent pas le secteur éducatif et la profession enseignante. Sous l'impulsion des « *Chicago boys* », le système éducatif est décentralisé (municipalisation) et marchandisé (concurrence des établissements publics et privés grâces au système de financement par *voucher*). L'État devrait ainsi abandonner son rôle stratégique dans le domaine éducatif pour laisser la place aux familles et au secteur privé (notamment à l'Église) et adopter qu'un rôle « subsidiaire » pour assister les plus démunis et faciliter le fonctionnement du marché éducatif et le choix des familles[21].

La décentralisation de l'éducation chilienne démarre avec les recommandations d'un des groupes de travail constitués pour mettre en œuvre les « directives présidentielles » de 1979 pour la réforme de l'État. La proposition ébauchée par ce groupe de travail place l'école au centre de l'administration éducative et donne un rôle clé aux autorités politiques locales. Les maires, qui dépendent du ministère de l'Intérieur, nomment les directeurs des établissements et distribuent les quelques ressources non soumises aux mécanismes de marché[22]. La municipalisation de l'éducation devrait permettre de reprendre le contrôle d'un « appareil étatique hérité des dernières décennies où dominaient une conception socialisante [lire "socialiste"] et partisane »[23] et de créer une division du travail plus efficace. La municipalisation serait aussi synonyme d'un meilleur contrôle local des écoles et d'un transfert de ressources plus équilibré grâce au nouveau fonds commun de financement de l'éducation. Les enseignants devraient aussi bénéficier de la décentralisation administrative. Malgré son coût estimé de 100 millions de dollars annuels, la « carrière enseignante » n'a pas réussi à relancer les salaires des enseignants. Cela marquerait l'échec d'une solution homogène et centralisée au problème des rémunérations enseignantes, solution considérée par ailleurs budgétairement impossible, ce qui invite à le transférer au secteur privé. En effet, les

[20] Sur l'imposition de la vision néolibérale au sein du gouvernement militaire, voir Verónica Valdivia Ortiz de Zárate, « Estatismo y neoliberalismo: un contrapunto militar. Chile, 1973-1979 », *Historia*, 2001, vol. 34, nº 1, p. 167-226 ; Verónica Valdivia Ortiz de Zárate, *El golpe después del golpe: Leigh vs. Pinochet: Chile 1960-1980*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2003 ; Verónica Valdivia Ortiz de Zárate, *Nacionales y gremialistas: el « parto » de la nueva derecha política chilena, 1964-1973*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2008.
[21] Alfredo Prieto, *La modernización educacional*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 1983 ; Carlos Ruiz Schneider, « Educación, privatización y mercado », *Publicaciones especiales del Departamento de filosofía de la Universidad de Chile*, 1977, nº 66 ; Carlos Ruiz Schneider, *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2010.
[22] Patricio Arriagada, J. Matulic et C. Trueco, *Descentralización de la gestión educacional en Chile*, Santiago de Chile, Documento de trabajo, 1979, cité par PIIE, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar op. cit.*, p. 130.
[23] P. Arriagada, J. Matulic et C. Trueco, *Descentralización de la gestión educacional en Chile*, *op. cit.*, p. 55.

fonctionnaires transférés au secteur municipal perdent leur statut de fonctionnaire de l'administration publique et doivent renégocier leurs conditions d'embauche avec comme seule protection le Code du travail, où le salaire minimum a disparu après la récente dérégulation impulsée par les économistes du Bureau de planification. Inscrites à la nouvelle Constitution de 1980, ces réformes enclenchent la marchandisation et la privatisation de l'éducation et de la profession enseignante.

La principale réforme marchande de l'éducation est l'introduction d'un système de financement par *voucher*. Dans ce modèle, conçu par Milton Friedman[24], les écoles ne reçoivent pas une allocation étatique fixe, mais une somme variable en fonction du nombre d'élèves scolarisés dans l'établissement (et s'y rendant effectivement). Ce système de financement transfère le pouvoir de décision aux parents d'élèves qui, en choisissant une école, redistribuent les ressources du système éducatif. Le système des *vouchers* est donc la concrétisation de la conception subsidiaire de l'État portée par les économistes de la dictature. Non seulement les *vouchers* mettent le choix des familles au centre du fonctionnement éducatif, mais ils organisent aussi la concurrence entre les établissements pour la captation d'une clientèle étudiante plus nombreuse, seule façon d'obtenir des ressources supplémentaires. La concurrence s'organise non seulement entre les établissements publics récemment municipalisés, mais entre ceux-ci et les établissements privés subventionnés par l'État et, dans une moindre mesure, les établissements privés ne recevant pas de *voucher* et chargeant d'importantes sommes aux familles.

Loin d'améliorer leurs conditions salariales à partir de négociations individuelles avec les directeurs des établissements, ce contexte concurrentiel et de verrouillage budgétaire contribue à la dépression des salaires et à la précarisation de la profession enseignante. Pour parachever le tournant dans la politique éducative chilienne et la déprofessionnalisation de l'enseignement, en 1981 le gouvernement déclasse les formations enseignantes en supprimant le monopole que les universités avaient sur celles-ci. Même si certaines universités conservent leurs cursus en pédagogie et en éducation (comme la Catholique de Santiago), la plupart (comme une démembrée Université du Chili) s'en défont au profit d'« Instituts d'éducation » qui n'offrent pas des diplômes universitaires et n'accueillent pas de centres de recherche. Par ailleurs, la période a connu la fermeture des écoles normales de formation enseignante en 1974. Ainsi, alors que le projet de carrière enseignante prétendait permettre aux enseignants de « se perfectionner et d'être reconnus au même niveau que les autres professionnels issus des universités chiliennes » et faisait « de la pédagogie une spécialité de haut niveau [pour] que des gens avec de plus grandes capacités entrent dans ces formations », la nouvelle configuration

[24] Milton Friedman, « The Role of Government in Education » dans Robert A. Solo (dir.), *Economics and the Public Interest*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1955, p. 123-144.

des formations « définit l'éducateur comme un technicien [ou] un instructeur, plutôt que comme un professionnel de niveau vraiment supérieur »[25].

Le tournant néolibéral du régime suppose un virage dans le cadrage et la conception des problèmes éducatifs. Après la longue période développementaliste s'étant caractérisée par un fort investissement étatique dans le système éducatif, la scolarisation de masses et le recrutement d'un nombre croissant d'enseignants, les architectes du néolibéralisme chilien conçoivent un État éducatif qui ne gouverne l'éducation qu'à distance. La première pierre de cet édifice est le financement par *vouchers* et l'encouragement de la concurrence entre établissements. La marchandisation de l'éducation chilienne s'accompagne de transformations dans la définition du « professionnalisme » enseignant. La « désétatisation » de la profession met fin à la politique de « dignification » menée pendant les premières années du régime, une conception moralisante et dépolitisante de l'enseignement qui tentait de faire correspondre au modèle des professions « libérales » comme la médecine ou le droit, dans le cadre autoritaire du corporatisme guzmanien. La marchandisation ne finit pas seulement avec cette définition conservatrice du professionnalisme, mais aussi avec celle du syndicat enseignant socialiste des années Allende, entamant un processus de « déprofessionnalisation » de l'enseignement. Si le syndicat enseignant disparaît, ce courant professionnel essaie pendant les années 1980 et 1990 de récupérer le statut fonctionnaire et de réincorporer les enseignants à l'État.

### *1.2. La permanence du corporatisme face aux tentatives de décentralisation administrative au Mexique*

Au Mexique, les premières problématisations de l'efficacité administrative émergent au cours des années 1970. Ces problématisations sont portées par des acteurs technocratiques[26] situés dans le ministère de Planification ou dans les sous-ministères ou directions générales de planification. Depuis ces postes, ils prônent que, pour maintenir son rôle développementaliste, l'État doit devenir plus « flexible » et « efficient »[27] en mobilisant des techniques de planification et programmation budgétaire. Si cet élan réformiste est mis à mal par la

[25] PIIE, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*, *op. cit.*, p. 175.
[26] Nous employons le terme « technocrate » de façon similaire, mais différente, à M. Á. Centeno, pour qui les « technocrates » se distinguent autant des « *políticos* » (cadres du PRI caractérisés par leur connaissance des rouages partisans et électoraux), des « *burócratas políticos* » (hauts fonctionnaires tirant leur légitimité des réseaux partisans), que des « *técnicos* » (cadres bureaucratiques spécialisés et cherchant à tenir le travail politique à distance. Les « technocrates » combineraient les ressources des deux dernières catégories. Dans notre argument, les experts du ministère de l'Éducation ressemblent au profil des « *técnicos* » chez Centeno. Par leurs luttes constantes depuis les années 1970 avec le syndicat enseignant, et même s'ils n'adoptent pas les pratiques stratégiques des « technocrates » décrits par Centeno, ils méritent *a minima* une caractérisation de « technocrates en puissance ». Pour faciliter la lecture nous avons donc retenu le terme « technocrates ». Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason, op. cit.*, p. 122-128.
[27] Olac Fuentes, « Educación pública y sociedad » dans Pablo González Casanova et Enrique Florescano (dir.), *México, hoy*, Ciudad de México, Siglo XXI, 1979.

« pétrolisation » de l'économie et l'explosion des dépenses publiques à la fin de la décennie, le secteur éducatif est un de ceux où la décentralisation et la programmation budgétaire ont eu une plus grande assise. Il n'est pas surprenant que le secteur éducatif soit une des principales cibles de la réforme de l'État postrévolutionnaire. La massification du système éducatif entamée depuis les années 1930 s'était traduite par une politique d'investissements que ces groupes réformistes tentent de rationaliser. Si un peu plus de cinq millions d'étudiants étaient scolarisés en 1958, ce chiffre dépasse les onze millions en 1970[28]. Cette période correspond aussi à « l'âge d'or de l'enseignement normaliste », où les enseignants issus des écoles normales de formation enseignante sont recrutés en masse pour soutenir l'extension du système éducatif, notamment en zone rurale[29]. Si, en 1958, la profession comptait un peu plus de 90 000 membres, on décompte jusqu'à 142 000 en 1964, pour atteindre environ 900 000 à la fin des années 1970. Employant 70 % des travailleurs du gouvernement fédéral, le ministère de l'Éducation est ainsi le principal employeur public[30]. La massification du système éducatif se traduit finalement dans le budget fédéral, où la part de l'éducation passe de 13 % en 1958 à environ 38 % en 1970, une quantité jugée excessive face au ralentissement de la croissance[31]. Les tentatives de rationalisation, planification et programmation budgétaire de l'éducation prennent la forme de projets de décentralisation administrative qui, contrairement à la marchandisation chilienne, devraient permettre un pilotage centralisé et renforcé du système éducatif.

Ces tentatives butent sur l'opposition du Syndicat national des travailleurs de l'éducation. Depuis sa fondation en 1943, le syndicat est un acteur clé de l'expansion et l'administration du système éducatif. Dans ce « corporatisme de parti »[32], le syndicat, l'administration et le Parti de la révolution institutionnelle (PRI[33]) constituent un ensemble formellement imbriqué. Le syndicat a été créé sous l'impulsion présidentielle pour pacifier les relations conflictuelles entre les différents syndicats enseignants – et pour réprimer le croissant mouvement syndical des enseignants communistes[34]. Depuis, la direction syndicale participe des organisations populaires du parti et les membres du syndicat constituent un contingent important des élus aux assemblées locales et fédérales[35]. Le syndicat participe aussi de l'administration quotidienne du système éducatif, notamment en ce qui concerne le recrutement

[28] Carlos Muñoz Izquierdo et Pedro Gerardo Rodríguez, « Origen, distribución y eficiencia del gasto educativo en México », *Revista del Centro de Estudios Educativos*, 1977, vol. 7, nº 3, p. 1-54.
[29] Alberto Arnaut, *Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996, p. 114-126.
[30] *Ibid.*, p. 116.
[31] C. Muñoz Izquierdo et P. Gerardo Rodríguez, « Origen, distribución y eficiencia del gasto educativo », art cit, p. 12.
[32] Ruth Berins Collier et David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2002 [1991].
[33] Sous différents noms, le PRI gouverne le pays entre 1929 et 2000.
[34] John A. Britton, « Teacher Unionization and the Corporate State in Mexico, 1931-1945 », *The Hispanic American Historical Review*, 1979, vol. 59, nº 4, p. 674-690.
[35] Graciela Bensusán et Kevin J. Middlebrook, *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*, Ciudad de México, FLACSO, 2013, p. 68.

des nouveaux enseignants, l'assignation ou le changement de poste et la supervision de l'éducation. L'affiliation au syndicat est par ailleurs obligatoire pour tous les enseignants qui peuvent, par son biais, accéder à certains biens et services (bourses d'études, crédits immobiliers, etc.) et à des promotions professionnelles et politiques. La « rationalisation » de l'appareil administratif par le biais de la décentralisation ou de la programmation budgétaire est en ce sens aussi une problématisation du rôle, du pouvoir et de la gestion des ressources par le syndicat enseignant dans la bureaucratie éducative.

*La première tentative de rationalisation de l'administration éducative : la déconcentration (1971-1976)*

Les tentatives de décentralisation de l'éducation prennent sens dans un contexte général de luttes dans l'administration fédérale autour de la réforme et la « modernisation » de l'État. Ces luttes opposent notamment le ministère de la Présidence, chargé de la planification et de la coordination de l'administration fédérale et qui deviendra le ministère de Planification et de Programmation en 1976, où évoluent les économistes « structuralistes » et développementalistes, aux économistes monétaristes « orthodoxes » du ministère des Finances, davantage liés au capital national et aux organisation financières internationales. Les affrontements entre ces différents courants expliquent en partie l'échec de la tentative du gouvernement de José López Portillo de « moraliser et rationaliser l'administration »[36] par le biais de la fusion et la décentralisation des structures administratives et la programmation de leurs dépenses[37]. Malgré le tournant « monétariste » et la privatisation des entreprises publiques opéré entre 1982 et 1994 pendant les gouvernements de Miguel de la Madrid et de Carlos Salinas[38], les projets de rationalisation et d'économicisation de l'éducation des secteurs financiers de l'État et leurs relais éducatifs butent avec le syndicat enseignant.

Dès 1971 un sous-ministère de planification et de coordination éducative est créé au ministère de l'Éducation, à partir duquel des économistes et ingénieurs tentent de refaire l'administration éducative. Entre 1971 et 1976, cette équipe tente de mettre en place une première déconcentration[39] de l'administration éducative. Ce timide projet de décentralisation est indicatif des priorités du groupe technocratique éducatif : reprendre la main sur la gestion des postes et des carrières enseignantes et produire des informations sur le système éducatif permettant de mettre en place une planification rationalisée de son expansio. En même temps,

[36] Isabelle Rousseau, *Mexique, une révolution silencieuse? Élites gouvernementales et projet de modernisation, 1970-1995*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 81, voir particulièrement tout le chapitre 3.
[37] Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1978.
[38] S.L. Babb, *Managing Mexico, op. cit.*, M.A. Centeno, *Democracy within Reason, op. cit*.
[39] Par opposition aux projets de *décentralisation* des années 1980 et 1990, cette tentative de *déconcentration* prévoyait la création de représentations du ministère fédéral dans les États, qui restaient donc pilotées de façon centralisée.

ce projet met en évidence leurs limitations : les lignes d'autorité scolaires passant par les superviseurs et les directeurs des écoles, et donc par le syndicat, demeurent intactes[40]. Dans ses mémoires parues en 1981, l'ancien ministre de l'Éducation, Jaime Torres Bodet, résume bien l'aveuglement du ministère face à la complexité croissante du système éducatif :

> « En 1943, j'avais imaginé de façon naïve que la ferme unité syndicale des enseignants contribuerait à améliorer la fédéralisation [*centralisation*] pensée par Vasconcelos [premier ministre de l'éducation du pays]. Mais, en 1958 je me rendais compte que, d'un point de vue administratif, la fédéralisation n'était pas recommandable […]. D'autre part, l'unification syndicale ne semblait pas affecter de façon positive la qualité du travail enseignant. […] Nos informateurs directs étaient des inspecteurs qui, en tant que membres actifs du syndicat, masquaient les fautes et les absences des enseignants, en n'ignorant pas que, sur le long terme, leur estime leur serait plus avantageuse que celle de leurs supérieurs. »[41]

Cette citation illustre que la décentralisation est le noyau du conflit qui affronte dès les années 1970 la technocratie ministérielle au syndicat enseignant. Pour mettre en place leurs techniques de planification et de programmation budgétaire, les économistes et ingénieurs du ministère nécessitent d'information précise et actualisée sur le système éducatif (nombre d'élèves, d'écoles, d'enseignants, assistance, etc.), qui doit ensuite servir à objectiver les besoins du système et à contrôler les dépenses. La mise en place de ces techniques implique cependant d'importants changements dans les pratiques et dans le pouvoir des cadres intermédiaires de l'éducation qui, comme les superviseurs, sont intégrés à la structure syndicale et à ses logiques patrimoniales de gestion des ressources. Si cette première tentative de décentralisation affecte peu les ressorts de la reproduction du pouvoir syndical, à partir de 1976 les tentatives de décentralisation deviennent plus conflictuelles.

*La deuxième tentative de rationalisation : la décentralisation inaboutie (1978-1992)*

Entre 1978 et 1992, les luttes à l'intérieur de l'administration éducative sont en continuité avec celles connues lors de la première tentative de déconcentration de l'éducation. Un nouveau programme de déconcentration est impulsé en 1978 par le noyau technocratique du ministère, avec le nouveau ministre en tête[42]. Il a pour objectifs l'amélioration de la « qualité de

[40] Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa, 1889-1994*, Ciudad de México, Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, p. 265.

[41] Jaime Torres Bodet, *Memorias. Años contra el tiempo*, Ciudad de México, Porrúa, 1981 cité par A. Arnaut, *La federalización educativa en México*, *op. cit.*, p. 23.

[42] Fernando Solana est formé à l'UNAM, où il a obtenu des licences en ingénierie civile, philosophie et sciences administratives et politiques, il occupe des positions variées au cours de sa carrière politique. Sa transition vers le système bancaire après son passage au ministère de l'Éducation témoigne bien du profil « généraliste » des technocrates de cette période et, en même temps, de leurs penchants économicisants.

l'enseignement » à travers la réforme des formations enseignantes et du système d'évaluation et de contrôle des enseignants déjà en poste[43]. Par-delà cette réforme du travail enseignant, le projet implique une réforme des relations entre administrations centrales et locales : tandis que le ministère fédéral conserve les fonctions « stratégiques » et « normatives » (planification, programmation, détermination des contenus de l'éducation, etc.), les États sont désormais chargés de l'opération quotidienne du service éducatif[44]. A partir de 1982, lorsque les économistes « orthodoxes » s'imposent définitivement à leurs opposants « structuralistes », le ministère de l'Éducation tente d'institutionnaliser ces transformations en tentant de leur transférer l'administration éducative aux États de la fédération. Les intentions financières de ce transfert, qui vise à réduire la part de l'éducation dans le budget fédéral, sont tout aussi évidentes que ses velléités politiques. En décentralisant le service éducatif, les technocrates du ministère de l'Éducation prétendent désagréger la relation unique du syndicat enseignant en trente-et-un rapports locaux. Ces différentes tentatives se soldent néanmoins par un « triomphe substantiel de la bureaucratie syndicale »[45], essentielle dans la machinerie électorale du Parti révolutionnaire et disposant de denses réseaux au niveau local[46]. Même lors de la décentralisation définitive de l'éducation en 1992, qui implique le transfert aux États de plus de 700 000 employés fédéraux, dont 500 000 enseignants, d'environ 13,5 millions d'élèves, 100 000 immeubles et 22 millions de biens mobiliers[47], le syndicat enseignant maintient la représentation unique de la profession ainsi que la négociation nationale des salaires (négociation se découplant de négociations pour l'obtention de primes ou de compléments au niveau local) – contre les projets de la direction ministérielle[48].

La décentralisation de l'éducation mexicaine se distingue donc de la municipalisation chilienne. Il s'agit d'un processus long où les projets experts doivent successivement composer avec les intérêts organisationnels et politiques du syndicat enseignant. S'il est aussi porté par des économistes, le projet de décentralisation mexicain n'inclut pas d'éléments marchands ou privatisateurs et s'apparente plutôt à une tentative de « planification rationnelle » des dépenses similaire à celle ayant pu être introduite aux États-Unis dans les années 1970 à partir des techniques du « *planning-programming-budgeting system* »[49]. Ces tentatives de rationalisation administrative proposent aussi une redéfinition et une problématisation du travail et des

[43] A. Arnaut, *La federalización educativa en México*, *op. cit.*, p. 267.
[44] S. Street, « Burocracia y educación », art cit, p. 245-247.
[45] Ramón Reséndiz García, « Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988 », *Revista Mexicana de Sociología*, 1992, vol. 54, nº 2, p. 3-18.
[46] Susan Street, *Maestros en movimiento: transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*, Ciudad de México, Ciesas, 1992.
[47] A. Arnaut, *La federalización educativa en México*, *op. cit.*, p. 279.
[48] M.V. Murillo, *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms, op. cit.*, p. 122.
[49] Jal Mehta, *The Allure of Order: High Hopes, Dashed Expectations, and the Troubled Quest to Remake American Schooling*, New York, Oxford University Press, 2013, p. 64-83 ; Elizabeth Popp Berman, *Thinking Like an Economist: How Efficiency Replaced Equality in U.S. Public Policy*, Princeton, Princeton University Press, 2022, p. 161-209.

formations enseignantes, dans un contexte de dévaluation des salaires et de « d'aplatissement et sclérose de la pyramide professionnelle »[50]. Cette définition comporte non seulement une volonté de transformer et « professionnaliser » les formations enseignantes, mais aussi de contrôler d'éventuelles subversions enseignantes, de façon analogue (mais moins répressive) aux tentatives de « dignification » et de « professionnalisation » mises en place par la dictature chilienne entre 1974 et 1979.

*La « professionnalisation » contre le syndicat enseignant : la réforme des formations enseignantes et l'introduction du « Schéma d'éducation basique »*

Nous pouvons observer cela particulièrement à travers les réformes des écoles de formation enseignante (les *normales*) et de la création de l'Université pédagogique nationale. En parallèle aux projets de décentralisation, le ministère de l'Éducation instaure le Conseil national d'enseignement normal et promeut la signature de « chartes » entre celui-ci et les États dans le but de réduire ou de stabiliser le nombre d'inscrits dans les écoles normales et, donc, la quantité de nouveaux arrivants sur le marché du travail[51]. En 1984, le statut des diplômes des écoles normales devient équivalent à celui des formations universitaires : la durée des études est allongée à quatre années et les conditions d'accès à ces écoles sont durcies (les candidats doivent désormais détenir un diplôme de l'enseignement secondaire). Cette valorisation du diplôme va dans le sens d'une fermeture du marché du travail enseignant et reflète les suspicions des secteurs réformistes de la technocratie envers des écoles perçues comme désuètes, de mauvaise qualité et servant de foyers de politisation révolutionnaire. Malgré la « professionnalisation » de ces formations, cette décision a pour conséquence d'éloigner les candidats d'extraction populaire de ces études et de menacer de fermeture les écoles normales rurales – des étudiants et des écoles qui nourrissent particulièrement la dissidence enseignante du Sud du pays[52].

La création de l'Université pédagogique en 1979 se présente plus explicitement comme une tentative de « professionnalisation » des enseignants pour répondre, d'une part, à « la croyance généralisée qui veut que les capacités actuelles des enseignants sont défaillantes et inadaptées à une pratique professionnelle efficiente et "moderne" » et, d'autre part, pour offrir aux enseignants un autre canal à travers lequel évoluer dans la « rigide pyramide bureaucratique », où des formations continues sont nécessaires pour en grimper les échelons. Conçue comme un projet « d'excellence académique » séparé du système de formation normale, suite aux pressions syndicales l'Université pédagogique finit par incorporer le

[50] A. Arnaut, *Historia de una profesión*, *op. cit.*, p. 184.
[51] A. Arnaut, *Historia de una profesión*, *op. cit.*, p. 157.
[52] Tanalís Padilla, *Unintended Lessons of Revolution: Student Teachers and Political Radicalism in Twentieth-Century Mexico*, Durham, Duke University Press, 2021, p. 242-3.

syndicat enseignant à son administration et par accueillir les diplômés des *normales*[53]. La situation à l'Université pédagogique s'apparente à celle de l'École normale supérieure de formation enseignante. En 1984, les cours d'été dispensés par l'École, un des principaux points d'ancrage de la dissidence enseignante, sont décentralisés et situés dans des États où la fraction « officielle » du syndicat domine. Les projets technocratiques de « professionnalisation » semblent ainsi viser particulièrement la démobilisation du syndicalisme revendicatif enseignant, à un moment où la légitimité du régime révolutionnaire est contestée par le « nouveau syndicalisme », dans l'éducation et ailleurs[54]. En conséquence, la décentralisation ou la professionnalisation, conçues initialement comme des projets anti-corporatistes nécessitent *in fine* l'appui du syndicat, notamment pour éviter la contestation des coupes budgétaires qui les accompagnent. La direction syndicale peut donc reproduire son contrôle de l'administration éducative locale et des instances de formation enseignante dans la plupart des régions du pays et, à partir de ces positions, continuer à exclure la dissidence enseignante des politiques et de l'administration éducative.

Ces permanences du corporatisme au moment des tentatives de rationalisation administrative sont davantage visibles dans le nouveau dispositif mis en place pour tenter de résoudre le problème des salaires enseignants. Depuis les années 1960, le syndicat enseignant souhaite aligner la structure des rémunérations de tous les enseignants, du primaire au supérieur. Concrètement, cela signifierait le passage d'un salaire mensuel à un salaire différencié selon différentes organisations « heure-semaine-mois » comprenant différentes quantités d'heures rémunérées de préparation de cours. Après la réforme des institutions de formation initiale des enseignants et la création de l'Université pédagogique nationale, cette mesure devrait compléter la valorisation du statut professionnel enseignant. Pour répondre à cette demande, le gouvernement met en place le « Schéma d'éducation basique » (le Schéma) en 1987. Conçu comme un échelon professionnel parallèle à celui régulant déjà les promotions à des postes administratifs intermédiaires (direction, inspection, etc.), le Schéma créé trois catégories d'enseignants. Le poste « initial » inclut 25 heures-semaine-mois d'enseignement (sans décharge pour la préparation des cours), rémunérées entre 166 000 et 245 000 pesos[55], et est accessible à tous les licenciés des écoles normales. Le poste de « 3/4 de journée » est de 33 heures-semaine-mois, dont 13 correspondent à des heures de préparation des cours. Ce poste est accessible aux diplômés des écoles normales qui seraient en cours d'obtention d'un diplôme

[53] Olac Fuentes, « Los maestros y el proceso político en la Universidad Pedagógica Nacional », *Cuadernos Políticos*, 1979, nº 21, p. 91-103.
[54] Ilán Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1990 ; María Lorena Cook, *Organizing Dissent: Unions, the State, and the Democratic Teachers' Movement in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1995.
[55] Le montant le plus bas (166 000 pesos) est plus ou moins équivalent au salaire minimum de l'époque qui oscille entre 91 500 pesos et 194 100 pesos entre janvier et décembre 1987.

de l'Université pédagogique nationale ou dans une des écoles normales supérieures et sa rémunération dépend du degré d'avancement de cette licence et de l'expérience de l'enseignant. Finalement, le poste de « temps plein » distribue 40 heures-semaine-mois, dont seulement la moitié sont dédiées à l'enseignement, pour un salaire entre 300 000 et 456 000 pesos. Ces conditions de travail ne sont cependant accessibles qu'aux diplômés de l'Université pédagogique nationale, sans conditions d'ancienneté. Critiqué par la dissidence enseignante comme un système « élitisant l'Université pédagogique » et marginalisant les écoles normales[56], le Schéma est représentatif de l'approche du problème des rémunération enseignantes adoptée par le gouvernement dans un contexte d'austérité budgétaire. La professionnalisation enseignante est désormais conditionnée à l'obtention de certains diplômes, dont la plupart des enseignants ne dispose pas en 1987. Ces diplômes permettent aussi la progression salariale à un moment où les salaires chutent drastiquement. Étant donné le rapport de forces à l'intérieur des institutions pourvoyant ces diplômes, cet échelon professionnel « parallèle » demeure contrôlé par la bureaucratie syndicale. Malgré la valorisation salariale et symbolique des nouveaux diplômes enseignants, la différenciation salariale recherchée par les rationalisateurs du système éducatif s'imbrique avec le contrôle syndical de l'allocation des ressources ce qui contribue, en retour, à entretenir la suspicion technocratique vis-à-vis ces formations et ces diplômes.

L'ampleur, les savoirs et le contenu des projets de réforme de l'État développementaliste font ressortir les contrastes entre le Mexique et le Chili. Alors qu'au Chili la répression initiale du syndicat enseignant facilite, dans un second temps, la transformation marchande du système éducatif, au Mexique, le syndicat enseignant maintient son rôle dans la coalition du Parti révolutionnaire institutionnel et endigue les tentatives de planification, programmation et décentralisation portées par les experts ministériels. Ces facteurs politiques ne sont pas la seule différence entre les deux pays, qui se différencient aussi par les savoirs et l'identité des réformistes. Au Chili, après 1976 ce sont des économistes universitaires qui prennent les rênes de l'action publique et qui mettent en place une architecture éducative de marché, ce qui réduit la question des salaires enseignants à un problème d'offre et de demande. Au contraire, au Mexique, malgré l'influence des savoirs économiques, les acteurs adoptent un profil davantage « généraliste » (que l'on pourrait rapprocher de celui des officiers « ibañistes » remplacés par les économistes au Chili). Leurs projets de réforme de l'administration éducative ne se rapprochent en aucun moment de solutions marchandes et, en ce qui concerne la profession enseignante, les instruments introduits s'assimilent à des formes de rationalisation de mécanismes bureaucratiques traditionnels (le Schéma pouvant en ce sens être comparé à la carrière chilienne). Ainsi, alors que les économistes chiliens semblent avoir établi leur contrôle

[56] A. Arnaut, *Historia de una profesión*, *op. cit*., p. 181.

sur la politique éducative, au Mexique celle-ci demeure tiraillée entre différents groupes. Dans les deux cas, des luttes où interviennent les différentes tendances syndicales enseignantes, ainsi que des expertises non représentées à l'intérieur de l'État, accompagnent et suivent la mise en place de ces réformes. C'est vers l'étude de ces acteurs que nous nous tournons à présent.

## 2. Les syndicats et la question salariale : les défenses du statut de fonctionnaire face aux projets technocratiques de réforme de l'État et à l'austérité budgétaire

Pour les enseignants et leurs syndicats, la fin de l'État développementaliste se traduit par le gel de leurs salaires, la perte relative de leur influence sur l'action publique et un sentiment de déclassement social. Nous avons déjà abordé le problème salarial, principal enjeu des relations entre l'État et la profession, à travers les tentatives technocratiques de refaire les échelons professionnels enseignants. Dans cette section, nous abordons la question salariale à partir des problématisations syndicales. Si la stagnation des salaires des enseignants n'est pas une nouveauté des années 1970, elle est progressivement problématisée en raison de la saturation du marché du travail, d'une part, et notamment par les conséquences de l'inflation sur la valeur réelle des salaires, d'autre part. Les effets de la crise économique sont en effet si profonds que, autant au Mexique qu'au Chili, il n'est pas rare que, à la fin des années 1980, les enseignants doivent chercher un deuxième, voire un troisième emploi en complément. Si l'économie politique « objective » du problème salarial enseignant est indéniable, ce problème ne se comprend pas sans sa dimension politique. Les enseignants mexicains et chiliens peinent à faire entendre leurs demandes par une administration éducative alignée avec l'austérité budgétaire. Cela est dû aussi en large mesure à l'étouffement de ces demandes par la représentation corporatiste de la profession dans les deux pays. Les années 1980 sont donc aussi celles de l'émergence de dissidences syndicales enseignantes dans les deux pays. Ces mouvements portent ainsi non seulement la problématisation des salaires, mais aussi de l'absence de démocratie syndicale et d'autonomie professionnelle enseignante. Face à des tentatives de rationaliser, d'économiciser, voire de marchandiser l'éducation, les prises de positions des enseignants s'inscrivent dans une définition « étatiste » de l'éducation et de la profession héritée de la période développementaliste. L'enseignant n'y apparaît pas nécessairement comme un « professionnel », mais plutôt comme un travailleur public. Dans cette section, nous revenons d'abord sur la capacité du syndicat enseignant mexicain à endiguer les tentatives réformistes, sans pour autant réussir à protéger les salaires des enseignants (2.1.), pour observer ensuite les difficultés des opposants enseignants chiliens à porter leurs demandes politiques dans un contexte autoritaire (2.2.).

*2.1. Mexique : les défaites salariales et l'émergence des critiques internes au corporatisme*

Pendant les années 1970 et 1980, le syndicat enseignant réussit à endiguer les tentatives technocratiques de décentralisation et de planification de l'éducation. Nous l'avons évoqué, ce maintien du contrôle partial du syndicat sur la politique éducative s'explique non seulement par ses capacités organisationnelles et politiques, mais aussi par son caractère instrumental pour le régime qui peut, par son biais, contrôler la dissidence enseignante. Le syndicat se trouve donc dans une position en porte à faux : la conservation du monopole de la représentation professionnelle et l'opposition à des mesures contraires aux intérêts des enseignants (et de la direction syndicale) se faisant au prix de la mise de côté des revendications salariales. Celles-ci sont principalement portées par la dissidence enseignante, la Coordination nationale des travailleurs de l'éducation, qui revendique aussi la fin de l'autoritarisme corporatiste. Si la Coordination affiche une définition explicitement marxiste de l'enseignant comme travailleur de l'éducation et membre de la classe ouvrière, ce courant dissident et la dirigeance du syndicat se rejoignent sur une défense de l'héritage de l'éducation révolutionnaire, où les enseignants sont l'avant-garde de la construction de la nation et de la conscience politique des citoyens.

*L'Avant-garde révolutionnaire : la préservation du monopole de représentation professionnelle et la non défense des conditions salariales*

Le courant qui dirige le syndicat entre 1972 et 1989 a justement pour nom « Avant-garde révolutionnaire ». Cette période se caractérise par la centralisation du pouvoir syndical, qui permet la concentration des ressources, l'efficacité de la mobilisation et l'évitement des contestations internes. Ce contrôle de la structure formelle du syndicat est par ailleurs appuyé par les soutiens de l'Avant-garde révolutionnaire dans la profession (les enseignants formés dans les écoles normales) et l'administration (les superviseurs scolaires). Après l'expansion du système éducatif, les enseignants formés dans les écoles normales sont devenus le principal contingent de la profession et les superviseurs détiennent un rôle central de contrôle et d'évaluation du travail enseignant et de transmission de l'information du quotidien scolaire à l'administration. Pour assurer le contrôle du syndicat et l'allocation de ressources à ces groupes, l'Avant-garde révolutionnaire institue une organisation informelle parallèle, voire « superposée », à celle du syndicat qui renforce « l'hégémonie » de ce courant en permettant une prise de décisions en coulisse[57]. Pendant la période où l'organisation est contrôlée par ce groupe, le syndicat adopte une stratégie plus revendicative que pendant l'extension du système éducatif. En renouant avec les idées « nationalistes et révolutionnaires », le syndicat demande

[57] Alberto Arnaut, *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*, Ciudad de México, Documento de trabajo 4 - Centro de investigación y docencia económicas, 1992.

une extension supplémentaire du système éducatif et des efforts pour améliorer et professionnaliser l'enseignement, deux demandes, notamment la seconde, portées principalement par les enseignants *normalistas.* La direction syndicale exige aussi le « droit des enseignants » à participer de l'administration éducative et des politiques éducatives, ce qui de fait équivaut à une demande d'autonomie dans la gestion des ressources administratives, des postes et des carrières enseignantes[58].

L'ascension de l'Avant-garde révolutionnaire et les demandes d'une expansion continue du système éducatif font sens non seulement à travers une interprétation centrée sur les intérêts organisationnels de ce groupe, mais aussi dans une économie politique plus large de la profession enseignante dans les années 1970. En effet, le contrecoup de l'expansion massive du système éducatif lors des années 1960 est la saturation d'un marché du travail incapable d'absorber tous les enseignants sortant des écoles normales. Cette situation de surplus professionnel se couple d'un « aplatissement et [d'une] sclérose de la pyramide professionnelle »[59] : à partir des années 1970, de moins en moins de postes d'enseignants sont disponibles, face à une offre enseignante qui ne diminue pas[60]. Les postes disponibles sont par ailleurs ceux se trouvant dans des localités rurales et éloignées des capitales des États. S'il s'agit des postes d'entrée historiques pour les nouveaux enseignants, dans le contexte de saturation du marché du travail, ceux-ci se trouvent dans un cul-de-sac : les postes en ville, de direction ou de supervision étant déjà occupés par les enseignants ayant accédé au service lors de la décennie précédente, les nouveaux arrivés sont contraints soit d'accepter un poste que beaucoup ne souhaitent pas, soit de tenter une promotion en développant un tissu d'interconnaissances syndicales et administratives[61]. Ce problème est d'autant plus important dans les États faiblement urbanisés, comme Oaxaca ou le Chiapas, où les possibilités de progression se raréfient davantage. Si les années 1970 voient les salaires enseignants continuer d'augmenter suite aux pressions syndicales (+ 30 % entre 1970 et 1976[62]), cette augmentation ne compense pas pour autant l'augmentation du coût de la vie (seulement en 1976, l'inflation est de 27,2 %).

Pour les enseignants et leur syndicat, la question d'une éventuelle « professionnalisation » se situe en deuxième plan par rapport à l'urgence salariale. En effet, au cours des années 1980, les dépenses publiques en éducation sont réduites à la moitié (de 4,2 % du PIB en 1980 à 2,1 % en 1988[63]) et ce sont les salaires des enseignants qui encaissent en grande mesure cette chute. En 1985, ils ne représentent que 47 % de leur valeur en 1975 pour

[58] Ramón Reséndiz García, « Reforma educativa y conflicto interburocrático en México », art cit., p. 8.
[59] A. Arnaut, *Historia de una profesión*, *op. cit.*, p. 184.
[60] *Ibid.*, p. 153-154.
[61] Juan Prawda, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, Ciudad de México, Grijalbo, 1985, p. 216.
[62] A. Arnaut, *Historia de una profesión*, *op. cit.*, p. 134.
[63] CEPAL, *Education and Knowledge: Basic Pillars of Changing Production Patterns with Social Equity*, Santiago de Chile, United Nations, 1992, p. 195.

les enseignants du primaire (les plus nombreux) et pour ceux du secondaire, leur valeur est de 35 %[64]. Les possibilités d'évolution professionnelle se voient ainsi extrêmement réduites : pour améliorer leurs salaires, les enseignants sont donc contraints de quitter l'enseignement. Une option est la carrière syndicale-politique qui peut les amener vers des postes de direction ou de supervision et, avec moins de chances, vers les administrations ou les gouvernements locaux (députation locale, présidence municipale, voire, député fédéral). Ces postes demeurent cependant rares et de nombreux enseignants décident donc de combiner leur travail scolaire avec des « petits boulots » dans la restauration, le petit commerce ou au volant d'un taxi[65]. A la fin des années 1980, la « valorisation » des diplômes et la dévalorisation des salaires se combinent pour produire un déficit d'enseignants, qui a pour corollaire le recrutement d'enseignants comptant à peine avec leurs études secondaires.

*La Coordination nationale des travailleurs de l'éducation : l'émergence d'une dissidence enseignante portant la défense des salaires et la démocratisation syndicale*

Face à l'austérité budgétaire et la dévalorisation salariale, le syndicat enseignant n'est pas seulement un « frein » ou un « adversaire » des projets réformistes[66], mais aussi un levier de contention des demandes enseignantes. Pendant les années 1980, le syndicat renonce à défendre les salaires des enseignants pour conserver le monopole de la représentation professionnelle et un contrôle relatif sur les postes et les carrières enseignantes. C'est dans ce contexte économique et politique qu'émerge la « dissidence » enseignante, la Coordination nationale des travailleurs de l'éducation. La formation de la Coordination en 1979 est directement liée au processus de décentralisation administrative en cours. La décharge de la gestion des fiches de paie sur les autorités locales produit d'importants retards dans de nombreux États. Ajoutés à au gel des compléments de salaire enseignants et au manque de mobilisations de la direction syndicale, ces retards provoquent une « insurrection enseignante » dans plusieurs parties du pays qui, au cours de la période 1979-1981, tourne à la crise politique nationale[67].

La dissidence enseignante articule jusqu'à aujourd'hui des demandes de démocratisation syndicale et politique avec des revendications économiques et salariales[68]. De façon analogue aux projets de réforme de l'administration éducative, les demandes

[64] Fernando Reimers et Luis Tiburcio, *Education, Adjustment and Reconstrution: Options for Change*, Paris, UNESCO, 1993, p. 45.
[65] A. Arnaut, *Historia de una profesión*, *op. cit.*, p. 186-187.
[66] Comme il a pu être caractérisé par exemple par Merilee S. Grindle, *Despite the Odds: the Contentious Politics of Education Reform*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
[67] Joe Foweraker, *Popular Mobilization in Mexico: The Teachers' Movement, 1977-87*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 1993.
[68] María Lorena Cook, *Organizing Dissent, op. cit*. Cette double mobilisation qui est bien synthétisé par un des principaux chants des manifestations enseignantes : « d'école en école, de zone [scolaire] en zone [scolaire], les enseignants demandent tous les jours la démocratie et de meilleurs salaires ! », en espagnol : « *¡Escuela por escuela, zona por zona, el maestro reivindica a diario democracia y más salario!* ».

enseignantes n'interrogent pas directement le contenu même du travail enseignant : « les pratiques pédagogiques enseignantes n'étaient pas considérées par les activistes du mouvement comme des parties constitutives de l'identité enseignante […] de telles pratiques étaient abstraites dans des demandes à l'État concernant l'amélioration et l'expansion [des conditions de travail] »[69]. Cela n'implique pas néanmoins l'absence d'une définition particulière du professionnalisme enseignant. Pour les enseignants de la Coordination, souvent issus des écoles normales rurales, l'enseignement est une mission sociale et politique liée à la construction de l'État révolutionnaire et à l'émancipation paysanne et indigène[70]. À un moment où se concrétise, dans les réseaux experts internationaux, une pensée de la « qualité » éducative et du rôle des enseignants dans sa production, et malgré quelques « victoires » salariales au début des années 1990[71], l'absence d'une définition alternative et autonome du professionnalisme place les enseignants dans une position défensive face aux tentatives de « professionnalisation par le haut ».

### *2.2. Chili : la difficile lutte pour la revalorisation salariale et la réincorporation à l'État pendant la privatisation de l'éducation*

Au Chili, le coup d'État du 11 septembre 1973 signifie un retournement total de la situation de la profession enseignante. Alors que pendant le gouvernement de l'Unité populaire les enseignants participent activement de l'administration et de l'action publique éducatives, pendant la dictature leur syndicat est persécuté, leurs salaires sont dévalorisés et la profession connaît de façon générale un processus de « déprofessionnalisation ». Contraints par un nouveau « collège » contrôlé par le régime, les enseignants s'organisent dans des organisations parallèles pour revendiquer la récupération de leurs salaires et de leur statut fonctionnaire. L'expérience des années 1970 et 1980 a des effets durables sur les prises de position des enseignants chiliens, qui articulent leurs demandes salariales avec une revendication de la récupération du rôle éducateur de l'État et du statut professionnel des enseignants.

Les transformations que connaît la profession enseignante chilienne sont d'autant plus spectaculaires si l'on les compare à la situation précédant le coup. En 1971, la profession compte 90 000 membres, ce qui équivaut à environ 15 % des travailleurs du secteur tertiaire et à 20 % des travailleurs de l'administration publique[72]. Pendant le gouvernement de l'Unité Populaire, cette position est renforcée. Mario Astorga, historique dirigeant syndical enseignant

[69] Susan Street, « Teachers' Work Revisited. Mexican Teachers' Struggle for Democracy and the Anti-Neoliberal Alternative » dans Stephen J. Ball, Gustavo Fischman et Silvina Gvirtz (dir.), *Crisis and Hope: the Educational Hopscotch of Latin America*, New York, Routledge Falmer, 2003, p. 185.
[70] Tanalís Padilla, *Unintended Lessons of Revolution, op. cit.*
[71] A. Arnaut, *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*, *op. cit.*, p. 51.
[72] PIIE, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar. Vol. 1*, Santiago de Chile, PIIE, 1984, p. 151.

est nommé ministre de l'éducation et à ses côtés une couche « politique et syndicale » du syndicat remplace les cadres « techno-bureaucratiques » du ministère pour mettre en place la politique éducative du nouveau gouvernement[73]. Celui-ci embauche en masse de nouveaux enseignants tout en augmentant leurs salaires – des augmentations qui ne compensent néanmoins pas l'hyperinflation que connaît le pays[74].

Le pouvoir enseignant dans la construction de la « voie chilienne au socialisme » marque le pic salarial enseignant. En parallèle à la persécution politique, la municipalisation et la privatisation de l'éducation, pendant la dictature les enseignants éprouvent l'effondrement de leurs salaires. En 1981, le salaire d'un enseignant du primaire avec 30 années d'expérience dépasse d'à peine 5 % celui du même enseignant en 1960, tandis que celui d'un enseignant du secondaire avec la même expérience est 15 % inférieur à celui de 1960. De façon générale, entre 1970 et 1990 les salaires des enseignants perdent plus de valeur et se récupèrent avec moins de force que ceux du reste de l'économie et n'atteignent pas ni leur pic de 1971 ni même leur niveau des années 1960. Dans un contexte où les enseignants ont perdu leur statut fonctionnaire et ont dû renégocier (à la baisse) leurs salaires avec leurs nouveaux employeurs (les municipalités), « l'espace pour aspirer à de meilleurs salaires dans l'enseignement […] s'est réduit systématiquement »[75].

C'est dans ce terreau que prennent forme les revendications salariales enseignantes. Les politiques de la dictature chilienne n'impliquent pas exclusivement la précarisation enseignante, mais aussi la tentative de diriger la profession à travers une nouvelle organisation professionnelle corporatiste, le *Colegio de profesores*. En 1977, avant même la municipalisation de l'éducation chilienne, les enseignants de la capitale rassemblés dans la Coordination métropolitaine enseignante critiquent le « profond recul que l'éducation chilienne est en train de souffrir » et expriment leur :

> « [R]efus aux systèmes de notation et de classification de la profession enseignante actuellement en vigueur [*la carrière enseignante mise en place par la dictature*], manifest[ent] leur inquiétude à l'égard de la promesse présidentielle non-tenue d'accorder des hausses de salaires aux enseignants et exig[ent] au *Colegio* le respect de ses propres statuts, particulièrement en ce qui concerne la reddition de comptes annuelle »[76]

[73] Iván Núñez, *Gremios del magisterio. Setenta años de historia: 1900-1970*, Santiago de Chile, PIIE, 1986, p. 121-126.
[74] PIIE, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar, ibid.*, p. 161.
[75] Patricio Rojas, « Remuneraciones de los profesores en Chile », *Estudios Públicos*, 1998, vol. 71, p. 146. Les données de ce paragraphe sont aussi tirées de cet article.
[76] *La Campana, Boletín de los Educadores*, nº4, 1980, p. 3 cité par PIIE, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*, *op. cit.*, p. 181.

La « Coordination métropolitaine » est l'embryon de ce qui deviendra l'Association de la corporation des enseignants du Chili (AGECH), en 1982. Pouvant difficilement prendre ces positions dans l'espace public et dans des écoles contrôlées par des cadres du régime[77], les enseignants dissidents interpellent l'organisation professionnelle officielle pour revendiquer non seulement la récupération de leurs conditions de travail, mais aussi le rôle éducateur de l'État, comme dans cette lettre envoyée à la direction du *Colegio* en 1981 qui résume les demandes de la dissidence au moment de la privatisation de l'éducation :

> « [L]a pleine prise en charge par l'État de ses responsabilités éducatives ; le droit des enseignants à participer dans la définition des politiques éducatives ; l'établissement par loi d'une carrière fonctionnaire et des échelons de salaire communs à tous les enseignants des secteurs fiscal, municipal et privé ; des garanties légales du maintien des bénéfices et des conquêtes obtenues par les travailleurs de l'éducation qui seront transférés aux municipalités ; le respect du droit de constituer des organisations syndicales »[78]

Outre la défense du rôle éducatif de l'État, la demande d'une « carrière fonctionnaire » homogène pour tous les enseignants et du maintien de leurs conditions de travail sont représentatives de la « nostalgie de la vielle condition de fonctionnaire et de l'aspiration à être réincorporés à l'appareil de l'État » qu'éprouvent de nombreux enseignants pendant les années 1980[79]. Ainsi, plus qu'une demande de « professionnalisation », la dissidence enseignante revendique la réincorporation des enseignants à l'État et l'organisation politique syndicale, face à un « collège professionnel » sous le contrôle du régime. Ce n'est pas pour autant que les enseignants mettent de côté les aspects relatifs à l'enseignement. En lien avec les experts des « centres de recherche indépendants », la dissidence enseignante développe des « ateliers d'éducation démocratique » dans le but de faire émerger la « recherche enseignante » comme « une modalité d'auto-perfectionnement permettant à chaque enseignant de transiter d'un rôle de type technique à un rôle de type professionnel »[80]. En effet, l'idée de « perfectionnement » devient, pour ces experts éducatifs en lien avec les enseignants, synonyme de « professionnalisation », conçue comme une conception « scientifique » de l'enseignement éloignée du fonctionnariat, de la condition du « travailleur » ou du « technicien » exécuteur des politiques ministérielles[81]. C'est vers l'étude de ces acteurs et de leur projet de « professionnalisation par le haut » de l'enseignement que nous nous tournons à présent.

---

[77] Pour rappel, depuis la municipalisation de l'éducation, les directeurs sont nommés à vie par les maires, qui dépendent à leur tour du ministère de l'intérieur.
[78] Lettre citée par PIIE, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*, *op. cit.*, p. 182.
[79] Iván Núñez, *El trabajo docente: dos propuestas históricas*, Santiago de Chile, PIIE, 1987, p. 13.
[80] PIIE, *Trabajo pedagógico en las organizaciones magisteriales*, Santiago de Chile, PIIE, 1994, p. 12-13.
[81] Iván Núñez, *El trabajo docente: dos propuestas históricas, ibid.*. p. 12-15 ; Iván Núñez et Rodrigo Vera, *Organizaciones docentes, políticas educativas y perfeccionamiento*, Santiago de Chile, PIIE, 1988.

## 3. L'émergence d'un paradigme de la qualité : l'internationalisation et la spécialisation des experts en éducation

La fin de l'État développementaliste s'accompagne, comme nous l'avons vu, de la diffusion d'une approche économicisée des problèmes publics et de la politique éducative. Ces nouvelles idées impliquent des changements majeurs dans l'organisation administrative de l'éducation, voire une redéfinition de celle-ci en termes marchands (au Chili). Ces idées ne se traduisent cependant pas automatiquement et de manière transparente dans un secteur éducatif sur lequel reposaient nombre des espoirs de l'État développementaliste. Le cas des syndicats enseignants et leur défense du statut de fonctionnaire est sans doute le plus représentatif des tensions engendrées par l'économicisation de la politique éducative. La dernière section de cette première partie se penche sur un groupe aux positions plus ambivalentes : les experts « éducatifs ». Souvent issus du monde universitaire et passés par les ministères d'Éducation, ces experts dialoguent avec les économistes, sans nécessairement partager leurs outils ou leur « style de pensée ». Au fil des années 1980 et 1990, ils adoptent en partie leur problématisation de l'éducation centrée sur la « qualité » éducative. Cette qualité est progressivement définie comme l'amélioration des résultats quantifiés et la « professionnalisation » et la « responsabilité » des enseignants y jouent un rôle central. La formalisation de ce nouveau « paradigme » sectoriel dépend du travail de coordination, de socialisation et de spécialisation réalisé par des organisations internationales qui stabilisent une pensée de l'éducation au niveau latino-américain[82]. Si cette internationalisation n'est pas nouvelle[83], cette période recompose les acteurs dominant la production de connaissances éducatives internationales. La Banque mondiale, puis l'OCDE, et leurs approches respectivement « contraignante » et « normative » des comparaisons et des statistiques internationales remplaçant les « comparaisons développementales » de l'UNESCO[84]. A travers les publications et les activités[85] du « Projet principal d'éducation » organisé par l'UNESCO nous pouvons retracer les transformations de

[82] Xavier Bonal, « Plus ça change …The World Bank Global Education Policy and the Post-Washington Consensus », *International Studies in Sociology of Education*, 2002, vol. 12, nº 1, p. 3-22 ; Antoni Verger et Romuald Normand, « Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global », *Educação & Sociedade*, 2015, vol. 36, nº 132, p. 599-622.
[83] Cristina Alarcón, « Governing by Testing: Circulation, Psychometric Knowledge, Experts and the "Alliance for Progress" in Latin America During the 1960s and 1970s », *European Education*, 2015, vol. 47, nº 3, p. 199-214.
[84] Roser Cussó et Sabrina D'Amico, « From Development Comparatism to Globalization Comparativism: Towards More Normative International Education Statistics », *Comparative Education*, 2005, vol. 41, nº 2, p. 199-216. Voir aussi : Manuel Cardoso et Gita Steiner-Khamsi, « The Making of Comparability: Education Indicator Research from Jullien de Paris to the 2030 Sustainable Development Goals », *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 2017, vol. 47, nº 3, p. 388-405 ; Roger Dale et Susan L. Robertson, « The Varying Effects of Regional Organizations as Subjects of Globalization of Education », *Comparative Education Review*, 2002, vol. 46, nº 1, p. 10-36 ; Tore Bernt Sorensen et Susan L. Robertson, « Ordinalization and the OECD's Governance of Teachers », *Comparative Education Review*, 2020, vol. 64, nº 1, p. 21-45.
[85] Tous les rapports et publications du « Projet » peuvent être retrouvés dans les archives en ligne de l'UNESCO. Nous avons consulté l'intégralité de ces documents, dont nous ne restituons ici que les contenus les plus pertinents et le plus directement en lien avec les transformations en cours à ce moment au Mexique et au Chili.

ces espaces internationaux et leur orientation progressive vers une approche centrée sur la « qualité » et les résultats éducatifs (3.1.). Si les experts mexicains et chiliens sont très actifs dans le « Projet », ce sont les deuxièmes qui deviennent particulièrement influents à partir de la transition à la démocratie et les réformes à la marge du système éducatif marchand chilien pendant les années 1990. Pour incarner ces transformations, nous nous penchons sur deux entrepreneurs organisationnels et politiques nationaux : Ernesto Schiefelbein au Chili (3.2.) et Pablo Latapí au Mexique (3.3.).

### *3.1. Les reconfigurations de l'expertise internationale à la fin du développementalisme : le déclin de l'UNESCO et l'émergence des* think tanks

La période développementaliste est souvent analysée du point de vue de la politique nationale – en raison sans doute des objectifs nationaux du modèle d'industrialisation par substitution d'importations qui caractérise l'État développementaliste. Cependant, des pays comme le Mexique ou le Chili ont été, à travers leurs experts et diplomates, des acteurs centraux des réseaux et des organisations internationales ayant porté le développementalisme[86]. En observant le déclin progressif de l'UNESCO, l'organisation internationa ayant porté le projet développementaliste sur le plan éducatif, et l'émergence de *think tanks* régionaux spécialisés dans la politique éducative, nous sommes en mesure d'observer les reconfigurations de l'expertise éducative dans ces décennies de transition. Le paradigme de politiques éducatives centré sur la qualité se formalise dans ces organisations. Initialement flou et imprégné des objectifs développementalistes, celui-ci bascule progressivement vers une définition centrée la quantification des résultats et la responsabilisation des enseignants.

#### *Le « Projet principal d'éducation » : le paradigme de la qualité latino-américain, à cheval entre les cadrages développementaliste et néolibéral de l'éducation (1979-1999)*

Le « Projet principal d'éducation » est organisé par l'UNESCO, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes des Nations Unies (CEPAL) et l'Organisation des États Américains (OEA). S'étendant entre 1979 et 1999, le « Projet » réunit les exécutifs nationaux dans le but de développer « une société juste, dynamique, participative et autodéterminée, capable d'éliminer toute forme de dépendance »[87]. Cette ligne initialement développementaliste

[86] Sur le rôle du Mexique dans la gouvernance économique internationale, voir Christy Thornton, *Revolution in Development: Mexico and the Governance of the Global Economy*, Oakland, University of California Press, 2021. De façon plus générale, voir Christy Thornton, « Developmentalism as Internationalism. Toward a Global Historical Sociology of the Origins of the Development Project », *Sociology of Development*, 2023, vol. 9, nº 1, p. 33-55.

[87] UNESCO, « Anexo : Recomendación de la reunión de Quito sobre el proyecto principal de educación en América latina y el Caribe », in « Constitución de un comité regional intergubernamental interino del proyecto

est progressivement adaptée au contexte de crise budgétaire régional et aux pressions d'autres organisations internationales, comme la Banque mondiale. Ces adaptations des recommandations du « Projet » nous permettent de voir que la fin de l'État développementaliste implique aussi une redéfinition de l'expertise et du répertoire de réforme éducatives.

La problématique de la qualité éducative émerge dans les discussions du « Projet » au cours des années 1980. Les premières réflexions sur la « qualité » questionnent le manque de connaissances (chiffrées) dans le secteur éducatif et sont caractérisées par un certain flou conceptuel[88]. Les définitions des concepts de qualité et d'efficacité de l'éducation ne sont pas stabilisées et recouvrent des dimensions aussi diverses que la « correspondance [de l'éducation] avec les réalités socioéconomiques », l'« augmentation de la créativité », le « processus de décentralisation technique et administrative », l'usage « adéquat » et « efficace » des technologies ou « l'adoption de nouveaux programmes de formation du personnel enseignant ». Ces définitions s'inscrivent dans le sillon du développementalisme éducatif des années 1960 et 1970. Si la réflexion en termes de qualité déplace la réflexion vers les *outputs* de l'éducation, ceux-ci sont pensés dans des termes difficilement mesurables (l'adéquation de l'éducation à ses contextes, le développement de la créativité), ou dans une optique productiviste (l'articulation de l'éducation au marché du travail) qui, tout en étant typique de la période développementaliste, ne va pas sans anticiper des problématiques postérieures. Nulle réflexion cependant en termes de résultats d'apprentissage, de leur mesure ou de contribution des enseignants à ceux-ci.

Pour faire face à ces flottements initiaux, les membres des exécutifs nationaux réunis dans le « Projet » identifient deux objectifs. D'une part, la nécessité de produire des informations sur les résultats d'apprentissage des élèves dont l'absence « représente un déficit peu justifié à la lumière de l'importance d'identifier l'efficacité du système pour la gestion et l'accomplissement du plus significatif de ses propos [l'apprentissage] »[89]. D'autre part, « modifier les programmes de formation et de perfectionnement enseignant », qui devraient permettre de former un « nouvel éducateur qui puisse agir comme promoteur du développement dans sa communauté, comme guide de l'étudiant et comme le lien entre les sphères de l'éducation et du travail »[90], une définition centrée sur le « développement » social et encore éloignée de la responsabilisation quantifiée des années 1990 et 2000.

---

principal en la esfera de la educación en la región de América latina y del Caribe, e invitaciones a la reunión de dicho comité », Archives en ligne de l'UNESCO, 113EX/32, 1981, p. 10.

[88] « Parmi des priorités en lien avec l'objectif de qualité de l'éducation, il faut souligner la nécessité de préciser le sens du concept "qualité de l'éducation" dans le cadre du Projet Principal, et les critères d'appréciation des efforts réalisés dans ce sens », in UNESCO, *Boletín 6*, Proyecto principal en educación para América latina y el Caribe, Santiago de Chile, UNESCO, 1985, p. 14.

[89] Pedro Lafourcade, « Precisiones en torno a la calidad de la educación », in UNESCO, *Boletín 15*, Proyecto principal en educación para América latina y el Caribe, Santiago de Chile, UNESCO, 1988, p. 69.

[90] Toutes les citations de ce paragraphe sont tirées de : UNESCO, *Boletín 2*, Proyecto principal en educación para América latina y el Caribe, Santiago de Chile, UNESCO, 1982, p. 8-9.

C'est à partir de 1990, dans un contexte de « stagnation économique », que les principales organisations internationales « éducatives » mettent la focale sur « les acquis et les résultats d'apprentissage effectifs, plutôt que sur les inscriptions, la participation […] à des programmes […] ou l'accomplissement d'exigences de certification »[91]. Cette approche est particulièrement relayée en Amérique latine, où la crise budgétaire et financière est de plus grande ampleur. En faisant le bilan des « leçons douloureuses »[92] de la « décennie perdue » de 1980, la Commission économique pour l'Amérique latine, noyau du développementalisme économique, assume le remplacement des objectifs éducatifs de construction de la citoyenneté, d'égalité sociale et d'intégration nationale par ceux de la compétitivité, la performance et la décentralisation. Tout en reconnaissant les tensions entre ces deux approches, la Commission tente de montrer leur « complémentarité »[93]. L'éducation devient ainsi la pièce maîtresse d'une double stratégie de consolidation démocratique et de compétitivité internationale qui passe en large mesure par le développement du capital humain[94]. En effet, une « étape de développement éducatif est révolue et nous transitons vers une nouvelle période ». Celle-ci signe la rupture « avec le corporatisme éducatif », la « modification des styles de gestion en introduisant des modalités d'action qui renforcent la responsabilité par les résultats » ou le développement des partenariats avec les organisations internationales et non gouvernementales[95]. Ce tournant fait de la qualité la variable d'ajustement et pointe vers des « stratégies éducatives à succès et à bas coût », notamment en lien avec la « professionnalisation » des enseignants qui devraient être davantage « responsabilisés des résultats de leurs élèves »[96].

Au tournant du siècle la redéfinition de la problématique éducative comme un problème de résultats, de performance et de reddition de comptes est stabilisée. Ainsi, une des principales recommandations du « Projet régional d'éducation pour l'Amérique latine et les Caraïbes » (qui remplace le premier « Projet » en 2001) revient sur le problème salarial enseignant. Si les enseignants doivent avoir « des conditions dignes de travail et de développement personnel » – c'est à dire, recevoir des « rémunérations adéquates, du développement professionnel et de l'apprentissage permanent » – ils doivent en échange accepter « l'évaluation de leur performance et la responsabilité des résultats d'apprentissage »[97]. Cette imbrication des problématiques des salaires enseignants, des résultats des étudiants et de la qualité de

[91] World Conference on the Education for All, *Meeting Basic Learning Needs: A Vision for the 1990s*, New York, Inter-Agency Commission (UNDO, UNESCO, UNICEF, WORLD BANK) for the World Conference on Education for All, 1990, p. 35.
[92] CEPAL et OREALC, *Education and Knowledge*, *op. cit.* p. 23.
[93] *Ibid*, p. 122-123.
[94] *Ibid.*, p. 17.
[95] UNESCO, *Boletín 24*, Proyecto principal en educación para América latina y el Caribe, Santiago de Chile, UNESCO, 1991, p. 5.
[96] *Ibid.*, p. 22.
[97] UNESCO, *Declaración de Cochabamba y recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI*, Paris, UNESCO, 2001, p. 5.

l'éducation aboutit sur la proposition d'une « carrière enseignante en fonction des résultats et de la responsabilité des résultats »[98].

Organisation clé dans la socialisation et la spécialisation experte éducative depuis les années 1980, l'UNESCO perd son influence politique malgré ses adaptations à la problématique de la « qualité ». Entre 2005 et 2009, la moitié de ses réseaux thématiques régionaux disparaissent[99] et en 2011, les ministres de la région interrogent « l'efficience » du second « Projet » et exigent que ses « buts et activités soient formulées de façon plus précise »[100]. En 2015, seules deux activités de l'organisation demeurent : la « stratégie régionale pour les enseignants » (2011-2015) et le Laboratoire latino-américain d'évaluation de la qualité de l'éducation (fondé en 1994). Ce déplacement n'est pas nécessairement étonnant : pendant les années 1980 et, surtout 1990, l'UNESCO connaît la concurrence d'une Banque mondiale qui inclut dans le cadre de ses prêts des conditionnalités liées à la décentralisation éducative ou la mesure des apprentissages et se présente comme une « banque de connaissances » réformistes[101]. Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, ce rôle est occupé à partir des années 2000 par l'OCDE, une organisation se concentrant plus explicitement sur le travail enseignant et la soutenabilité politique des réformes. Ces recompositions internationales marquent la fin d'un certain « internationalisme développementaliste », ce qui ne signifie pas pour autant un changement dans l'identité des acteurs circulant entre ces organisations et les administrations nationales.

*L'émergence des think tanks et la problématisation internationale du pouvoir syndical*

La perte en vitesse de l'UNESCO s'accompagne aussi du développement de *think tanks* régionaux spécialisés dans l'éducation. C'est le cas notamment du Programme pour la promotion de la réforme éducative en Amérique latine (PREAL). Entre 1995 et 2013, le PREAL est un acteur particulièrement actif dans la scène du réformisme éducatif régional. Contrairement à des organisations comme l'UNESCO, le PREAL ne dépend pas des gouvernements nationaux pour ses financements, mais de contributions privées (comme ceux de l'Inter-American Dialogue, à l'origine de son lancement[102]), qui permettent à l'organisation

[98] *Ibid.*, p. 15.
[99] UNESCO, *Report by the Intergovernmental Regional Committee for the Regional Education Project for Latin America and the Caribbean (PRELAC)*, Paris, UNESCO, 2009.
[100] UNESCO, *Report by the Intergovernmental Regional Committee for the Regional Education Project for Latin America and the Caribbean (PRELAC)*, Paris, UNESCO, 2011, p. 2.
[101] Joel Spring, *Economization of Education: Human Capital, Global Corporations, Skills-Based Schooling,* New York, Rouledge, 2015, p. 82-104 ; Xavier Bonal, « Plus ça change … », art cit. ; Beatrice Ávalos et Cristián Cox, « Educational Policies, Change Programmes, and International Co-operation: The case of Chile » dans Kenneth King et Lene Buchert (dir.), *Changing international aid to education: Global patterns and national contexts*, Paris, UNESCO, 1999, p. 280-297 ; Elena Zogaib Achar, « La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa » dans Aurora Loyo (dir.), *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994)*, Ciudad de México, Plaza y Valdés, 1997, p. 101-135.
[102] Fondé en 1982 par Abraham Lowenthal, politiste à l'Université de Californie du Sud et ancien secrétaire du programme Amérique latine au Wilson Center, l'Inter-American Dialogue est devenu un des plus influents *think*

d'afficher plus nettement ses orientations politiques. Dans la ligne de sa maison mère, le PREAL apparaît comme un réseau d'acteurs particulièrement bien liés à la recherche états-unienne et aux sphères décisionnaires latino-américaines. Comme l'Inter-American Dialogue dans ses premières années, le PREAL ne compte pas d'équipe permanente, au-delà de deux chercheuses, et rassemble des travaux et des prises de position en affinité avec la gauche de la troisième vague[103]. Puisque le PREAL ne produit pas des recherches originales, le *think tank*/réseau est en mesure de diffuser une quantité impressionnante d'information[104]. Si les contraintes d'espace et le volume de l'information à considérer ne nous permettent pas de nous attarder sur toute cette production, l'analyse des « Documents », vraie façade du PREAL, souvent relayés par des ministères et des agences nationales, devrait nous permettre de faire ressortir les orientations politiques du *think tank*.

Les documents du PREAL témoignent de la densité des réseaux du réformisme éducatif latino-américain, où quelques dizaines d'acteurs aux propositions partagées se retrouvent dans différents espaces, parfois en superposition. Ces documents témoignent aussi de comment, au début du siècle la « réforme éducative » comme problématique est étroitement reliée à celle du gouvernement de la profession enseignante par l'évaluation et par la redéfinition de la place de ses syndicats dans l'État. L'articulation de ces deux questions se comprend mieux au regard de la conception de soi de ces acteurs réformistes comme « analystes symboliques »[105], l'avant-garde de la modernisation de l'État. Sont rassemblés sous ce parapluie les « chercheurs ou intellectuels réformistes » qui, lors des gouvernements autoritaires des années 1970-1980 se sont exilés dans des centres de recherche comme la FLACSO ou le CLACSO, les « centres de recherche indépendants » chiliens ou la Fondation Getulio Vargas au Brésil. Ces acteurs à la tête du réformisme des années 1990 sont considérés comme la clé aux problèmes institutionnels de la politique latino-américaine : à « l'hyperpartisanisation et à la bureaucratisation autoritaire des pratiques gouvernementales et étatiques » sont confrontées leurs « politiques d'État », qui dépassent les alternances partisanes et l'usage clientélistes des ressources par une conception rationnelle de l'action publique[106]. A leur « logique du changement » s'oppose la « logique

*tanks* dans le panorama latino-américain. Le think tank se situe au « centre gauche » et tente de soutenir la démocratisation de la région par l'extension du marché et de la libéralisation des échanges. Sur la genèse et les orientations politiques de l'Inter-American Dialogue, voir Thomas F. Legler, Sharon F. Lean et Dexter S. Boniface (dir.), *Promoting Democracy in the Americas*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2007, particulièrement p. vii-xii.

[103] Sur ces spécificités de l'Inter-American Dialogue, voir Howard J. Wiarda, *Democracy and Its Discontents: Development, Interdependence, and U.S. Policy in Latin America*, New York, Rowman & Littlefield, 1995, p.101-102.

[104] On décompte 80 « documents », sorte de *policy papers* proposant un éclairage sur un sujet de la politique éducative ; 24 livres ; 137 résumés et aperçus de politiques et de *best practices* ; 12 rapports ; et des dizaines d'autres documents incluant ceux produits par les chercheurs participant aux groupes de travail organisés par le PREAL.

[105] Cecilia Braslavsky et Gustavo Cosse, « N°5. Las actuales reformas educativas en América latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones », Buenos Aires, PREAL, 1996, p. 2.

[106] *Ibid*., p. 3.

conservatrice […] [de l'opposition politique […], [d]es groupes professionnels, [d]es groupes d'enseignants universitaires et [de] la bureaucratie étatique traditionnelle ». Par leur flanc droit, l'innovation rencontrerait aussi l'opposition du « marché » et de la « privatisation », portée principalement par le patronat, « les économistes fondamentalistes du marché » et certains secteurs de l'opposition de droite[107]. *In fine*, leur succès dans la construction d'un « État promoteur » dépendrait de la « consolidation de la logique de l'innovation à l'intérieur de l'appareil de l'État dédié à la production et à l'exécution des politiques éducatives »[108].

Au tournant du siècle, la principale lutte pour la mise en œuvre des politiques de la « qualité » se déroule entre ces trois pôles et, particulièrement, entre experts éducatifs et syndicats enseignants. Dans un document inspiré de l'analyse des politiques publiques à l'états-unienne, le politiste de l'université d'Amherst, Javier Corrales considère les syndicats enseignants comme un groupe d'intérêt tenant l'éducation captive, face à la difficile mobilisation sociale en faveur des politiques de la qualité en éducation, dont les intérêts seraient excessivement « diffus »[109]. Dans ce contexte, une des tâches des réformistes est de « neutraliser les opposants », notamment en coupant leurs liens avec les partis d'opposition, en fragmentant la représentation syndicale enseignante, en créant de nouvelles alliances et/ou en cherchant une entente cordiale avec les syndicats en amont de la réforme[110]. La professionnalisation enseignante et le dépassement de ces résistances au changement font en effet partie de « l'agenda inabouti des réformes » des années 1990[111]. Ceux-ci deviennent un objet de recherche en soi où l'on tente de cartographier les stratégies syndicales pour comprendre les leviers d'action qui permettraient leur coopération avec l'administration – et leur acceptation des transformations structurelles en cours de l'État et de leur place dans celui-ci[112].

Il n'est donc pas surprenant que le PREAL et la FLACSO argentine organisent un groupe de travail exclusivement dédié à la question des syndicats enseignants et leurs relations aux dispositifs d'évaluation et gestion des carrières mis en place dans les années 1990. Les activités de ce groupe de travail aboutissent à une publication collective, introduite par la politiste argentine María Victoria Murillo, qui soutien sa thèse sur les syndicats et les réformes

---

[107] *Ibid.,* p. 20-21.
[108] C. Braslavsky et G. Cosse, « Las actuales reformas educativas en América latina », *op. cit.*, p. 21.
[109] On notera les parallélismes de cet argument avec les réflexions sur les *policy feedbacks* (et leur usage comme arme politique) et avec la position d'un Terry Moe, proposant de la marchandisation de l'éducation et un des principaux critiques états-uniens du pouvoir des syndicats. Son travail n'est cependant pas cité dans le document. Pour un aperçu de ses arguments, voir Terry M. Moe, *Special Interest: Teachers Unions and America's Public Schools*, Washington, Brookings Institution Press, 2011 ; John E. Chubb et Terry M. Moe, *Politics, Markets, and America's Schools*, Washington, Brookings Institution, 1990.
[110] Javier Corrales, *Nº14. Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*, Santiago de Chile, PREAL, 1999.
[111] Javier Gajardo, *Nº15. Reformas educativas en América latina. Balance de una década.*, Santiago de Chile, PREAL, 1999, p. 45.
[112] Guillermina Tiramonti, *Nº19. Sindicalismo docente y reforma educativa en la América latina de los '90.*, Santiago de Chile, PREAL, 2001.

de marché en Amérique latine à Harvard en 1997[113]. Inscrit dans des réflexions sur les rapports entre les syndicats enseignants et l'État, l'ouvrage met en avant deux cas « à succès », comme le mexicain et le chilien, où enseignants et réformistes ont coopéré pour mettre en place des dispositifs d'évaluation qui établissent les bases de l'organisation de nouvelles carrières professionnelles[114]. Cet ouvrage et le groupe de travail l'ayant succédé pointent non seulement la porosité entre milieux universitaires et technocratiques qui caractérise l'expertise éducative, mais aussi la cristallisation d'une problématisation du manque de qualité éducative comme faille des formations et des performances enseignantes.

Le tournant de l'expertise éducative de l'internationalisme développementaliste vers des formes d'influence plus fines, comme celles allouées par les *think tanks*, annonce des modalités d'exercice du pouvoir expert dans les années 1990 et 2000 sur lesquelles nous reviendrons plus en détail dans les prochains chapitres. Ce tournant dans les organisations et la forme de l'influence experte est concomitant avec une transformation des savoirs et du contenu de ces interventions expertes. La formalisation de l'économie de l'éducation joue sans doute un rôle central dans la stabilisation de la problématique de la qualité éducative : dans un contexte de resserrement budgétaire, la concentration sur les « *outputs* » éducatifs, mais aussi la définition de l'éducation comme nouveau vecteur de croissance sont particulièrement intéressants pour les gouvernements latino-américains. Les experts « éducatifs » sont bien en dialogue avec les thèses de l'économie de l'éducation, mais leur pensée de l'éducation, de l'enseignement et de l'État ne peut pas être réduite à celles-ci. En observant plus en détail les cas du Chili et du Mexique nous observons comment une pensée de la « qualité » éducative se développe dans ces deux pays en lien avec les réflexions internationales mais aussi, et surtout, avec les luttes bureaucratiques et juridictionnelles où sont investis ces experts.

### *3.2. L'expertise éducative chilienne : produire une définition économicisée de la qualité pour réintégrer à l'État*

Les experts chiliens jouent un rôle particulièrement important dans les réseaux experts que nous venons de décrire. Leur investissement ne se réduit pas aux années 1990, une période où, depuis leurs postes dans l'administration éducative nationale ils défendent les adaptations à la marge du marché éducatif chilien, il est aussi particulièrement soutenu pendant la dictature. Lorsque

[113] Un de ses articles sur la question est déjà cité par le document de J. Corrales : Maria Victoria Murillo, « Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1999, vol. 41, nº 1, p. 31-57. L'ouvrage, qui deviendra rapidement une référence dans l'étude de l'économie politique des réformes paraîtra quelques années plus tard, *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2001.

[114] Maria Victoria Murillo (dir.), *Carreras magisteriales, desempeño educativo y sindicatos de maestros en América latina*, Buenos Aires, FLACSO, 2002.

ces experts n'ont pas directement participé au gouvernement de l'Unité populaire, ils sont catégorisés « à gauche » par le régime, souvent à bon escient malgré des identifications politiques variées. Les trajectoires d'internationalisation de ces acteurs pendant la dictature suivent leurs différences politiques, entre l'exil pour les plus radicaux et un éloignement de bon goût mais s'inscrivant dans des logiques de reproduction élitaire (le doctorat à l'étranger) pour les moins engagés politiquement. Par-delà ces différences, les experts éducatifs chiliens contribuent à la formalisation du paradigme de la « qualité » à l'échelle latino-américaine en lui insufflant une approche caractéristiquement économicisée. Ils contribuent par ailleurs à faire circuler ces propositions dans leur pays grâce aux « centres de recherche indépendants ». Ceux-ci, mobilisés davantage au niveau national, adoptent une approche moins économicisée de la politique éducative et centrent leur travail sur la « recherche action » et aux côtés des dissidents enseignants, qu'ils tentent d'enrôler à une définition « scientifique » de la pédagogie. Celle-ci résonne avec le travail du rare point d'ancrage de cette expertise dans l'État : le Centre de perfectionnement, d'expérimentation et d'innovation pédagogique (CPEIP) du ministère de l'Éducation. La trajectoire de l'économiste Ernesto Schiefelbein est utilisée dans cette section pour illustrer les circulations de ces savoirs et acteurs entre ces différents espaces organisationnels. Elle est complétée par des éléments d'autres acteurs emblématiques de l'expertise éducative chilienne.

*Ernesto Schiefelbein : un économiste « multi consacré »*

Ernesto Schiefelbein est un des principaux théoriciens de l'articulation entre efficacité, qualité et résultats de l'éducation dans les cercles experts des années 1980 et 1990. Après une formation en économie à l'Université du Chili, E. Schiefelbein occupe le poste de directeur de planification au ministère de l'Éducation pendant les gouvernements de la démocratie chrétienne des années 1960 avant de rejoindre l'Université d'Harvard pour réaliser sa thèse en éducation. À son retour au Chili en 1970 il fonde le Programme interdisciplinaire de recherches en éducation (PIIE) à l'Université Catholique de Santiago, où il enseigne. Un des premiers centres de recherche spécialisé dans les thématiques éducatives du pays, le PIIE perd son affiliation universitaire pendant la dictature et devient « centre de recherche indépendant », c'est-à-dire financé par des fonds privés et l'aide internationale. Dans les années 1980, E. Schiefelbein rejoint aussi le Centre de recherches et de développement de l'éducation (CIDE) un autre « centre indépendant » accueillant à ce moment nombre de chercheurs critiques avec la dictature. A cette même période, il est embauché comme économiste à la Banque mondiale (1985-1987), coordonne le « système régional d'information de l'éducation » latino-américain mis en place par l'UNESCO (1988-1993) et dirige le bureau régional d'éducation de l'UNESCO (1993-1996). En 1994, il est ministre de l'Éducation pendant quelques mois. Ce

multipositionnement nous permet d'apprécier que Schiefelbein n'est pas un économiste universitaire traditionnel, mais qu'il occupe plutôt une position sécante entre les mondes universitaire et de la décision politique caractéristique d'un profil de « spécialiste multi consacré »[115].

Il en vient au problème des salaires et de la performance enseignante à partir de ses premières réflexions sur l'économie des redoublements scolaires. La question du redoublement est au cœur de la problématique de la qualité et de l'efficience de l'éducation. Traditionnellement conçu comme un problème de coût pour l'État (une année supplémentaire de scolarisation), Schiefelbein redéfini le redoublement comme un problème d'apprentissage[116]. Pour creuser la problématique de l'apprentissage, Schiefelbein et ses collègues se détournent des caractéristiques des élèves, pour se tourner vers celles des enseignants. Pour produire la qualité éducative, il faudrait rompre le « cercle vicieux » produit par l'effondrement des salaires enseignants des années 1980 – « les bas salaires stimulent le double emploi, ce qui fait que la qualité des apprentissages baisse et, avec elle, le prestige social de la profession »[117]. La solution ne passe néanmoins pas par des hausses salariales, mais par l'envoi de guides d'apprentissage aux élèves, que les enseignants devraient mettre en œuvre et compléter. Cette solution est intéressante pour deux raisons. Si, d'une part, elle reflète un cadrage « économicisé » du problème, elle est aussi représentative des hésitations des économistes face au problème des salaires enseignants et aux formes de pragmatisme et de bricolage encouragées par la recherche d'une solution cherchant à éviter les hausses salariales. Si la solution structurelle au « cercle vicieux » de la basse qualité de l'enseignement serait l'embauche de « jeunes avec de bonnes capacités », qui pourraient demander des « salaires adéquats », une fois que les systèmes éducatifs sont rentrés dans la spirale vicieuse, « il est difficile de [la] rompre avec des hausses salariales ». Si le problème initial sont les salaires, la solution n'est pas pécuniaire, mais passe par des interventions dans la salle de cours : « S'il n'est pas possible de payer les heures supplémentaires (et assurer leur usage adéquat), il devient nécessaire de concevoir des stratégies d'enseignement qui ne nécessitent pas de temps ou d'effort supplémentaire »[118]. Le problème du travail enseignant occupe une place centrale dans les recommandations de Schiefelbein. Quelques mois après sa sortie du gouvernement de Frei Ruiz-Tagle (sortie déclenchée en partie par une grève enseignante), il écrit « [le] plus grand

[115] Sylvain Laurens, « "Multi-consacré", "Ex-insider" ou "professionnel de la représentation". Trois figures ordinaires du conflit d'intérêts », *Savoir/Agir*, 2017, vol. 41, nº 3, p. 59-64.
[116] Ernesto Schiefelbein, « Siete estrategias para elevar la calidad y la effciencia del sistema de educación », in UNESCO, *Boletín 16*, Proyecto principal en educación para América latina y el Caribe, Santiago de Chile, UNESCO, 1988.
[117] Ernesto Schiefelbein, Cecilia Braslavsky, Bernadette Gatti et Pilar Farrés, « Las características de la profesión Maestro y la calidad de la educación en América Latina », in UNESCO, *Boletín 34*, Proyecto principal en educación para América latina y el Caribe, Santiago de Chile, UNESCO, 1994, p. 17.
[118] *Ibid.,* p. 17-18.

défi pour augmenter la qualité du système public provient d'un cercle vicieux perpétué par des facteurs sociaux complexes résistant au changement »[119], c'est-à-dire la basse qualité des enseignants.

*Les « centres de recherche indépendants » : le réservoir d'expertise de l'opposition à la dictature*

La trajectoire et les idées de Schiefelbein nous permettent de rentrer dans le monde des très influents « centres de recherche indépendants » qui nourrissent l'administration d'experts au moment de la transition démocratique chilienne. Ce type d'institution de recherche est commun dans tous les secteurs. En 1986, on comptabilise 40 « centres de recherches indépendants » où travaillent plusieurs centaines de chercheurs[120]. Le Programme interdisciplinaire de recherches en éducation (PIIE) et le Centre de recherches et de développement de l'éducation (CIDE) ne sont en ce sens que les incarnations éducatives d'une configuration plus générale de l'expertise pendant la dictature chilienne[121].

Le Programme interdisciplinaire de recherches en éducation (PIIE) occupe une place charnière entre l'administration éducative et la profession enseignante. Pendant la dictature, le PIIE est un refuge pour de nombreux enseignants ayant participé dans les partis, l'administration ou les organisations syndicales de l'Unité populaire[122]. Ce sont les enseignants, psychologues, sociologues, anthropologues ou historiens du PIIE qui, à la fin des années 1980 formalisent avec le *Colegio de profesores* la définition de la « professionnalisation » comme

[119] Ernesto Schiefelbein, « La reforma educativa en América Latina y el Caribe: un programa de acción », in UNESCO, *Boletín 37*, Proyecto principal en educación para América latina y el Caribe, Santiago de Chile, UNESCO, 1995, p. 10-12.

[120] Maria Teresa Lladser, *Centros privados de investigación y ciencias sociales en Chile*, Santiago de Chile, Academia de Humanismo Cristiano, FLACSO, 1986.

[121] Voir par exemple : Patricio Silva, « Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks », *Journal of Latin American Studies*, 1991, vol. 23, no 2, p. 385–410 ; Patricio Silva, *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2008 ; Antoine Maillet et al., « Los monjes fuera del monasterio: CIEPLAN y su producción intelectual durante cuatro décadas de política chilena », *Política. Revista de Ciencia Política*, 2016, vol. 54, no 1, p. 189–218 ; Carolina Gutiérrez Ruiz et Bastien Sibille, « Gouvernance et réseaux épistémiques : l'exemple de la politique de décentralisation au Chili », *Revue Gouvernance*, 2008, vol. 5, no 1.

[122] C'est le cas par exemple d'Iván Núñez, enseignant d'histoire et géographie formé à l'Institut Pédagogique de l'Université du Chili, où il participe dans les années 1960 au centre de recherches de l'Institut, tout en enseignant dans des lycées de la capitale et en militant dans les organisations enseignantes. Il suit de près la réforme éducative de 1965, mise en place par le ministre Juan Gómez Millas, récemment recteur de son université et créateur du centre de recherches où Núñez travaillait sur l'histoire de la profession enseignante. En 1970, il devient superintendant de l'éducation, un poste dont l'existence avait été demandée par les enseignants depuis plusieurs décennies et depuis lequel il supervise la mise en place des politiques éducatives. Pendant la dictature, il prend en charge la direction du PIIE et la rédaction de nombreuses de ses publications. Carlos Eugenio Beca, ancien cadre ministériel et futur directeur du Centre de perfectionnement, expérimentation et recherches pédagogiques du ministère, Jenny Assael, psychologue éducative ayant conseillé la dissidence enseignante entre les années 1980 et 2000, ou d'Adriana Delpiano, travailleuse sociale, anthropologue et ministre de l'éducation entre 2015 et 2018, sont parmi d'autres enseignants ou proches de la profession enseignante qui travaillent au PIIE pendant les années 1970 et 1980.

« perfectionnement » évoquée précédemment[123]. Cette définition, et la conception « scientifique »[124] de la pédagogie qui l'accompagne, préfigurent les dispositifs d'évaluation du travail enseignant qui seront introduits au début des années 2000, après des négociations entre les experts du PIIE passés au ministère et ceux conseillant encore le syndicat enseignant.

La conception de la pédagogie des chercheurs du PIIE est accompagnée d'un diagnostic et d'un horizon politique. Les propositions prennent appui sur une double critique du gouvernement Allende, considéré excessivement politisé et ayant voulu imposer ses réformes trop rapidement et sans consensus[125], d'une part, et des réformes de la dictature, représentantes d'une rationalité néolibérale et de marché contraire au caractère public de l'éducation[126], d'autre part. Dans ce contexte, les enseignants et leurs organisations sont appuyés comme des acteurs de transformation démocratique, tout en étant critiqués soit comme étant aussi des vecteurs de reproduction de l'autoritarisme soit comme étant trop concentrées sur les questions strictement salariales[127]. Si la marchandisation de l'éducation est décriée car elle renforce les fortes inégalités du système éducatif chilien, certaines des mesures de la « modernisation néolibérale » conduite par la dictature sont considérées intéressantes, à condition d'être « reformulées et introduites dans une stratégie de démocratisation ». Par exemple, la municipalisation représenterait une opportunité de « dé-bureaucratisation » et de « redéfinition du rôle de l'État ». L'action publique éducative ne devrait plus être contrôlée par un « État éducateur » associé à l'État développementaliste des années 1960, mais pilotée par un « État mobilisateur », qui devrait « appuyer », « libérer », « coordonner » et « faciliter » l'activité des acteurs locaux. Ce changement du répertoire et du cadrage de l'action publique est aussi un changement dans les priorités d'intervention de l'État, qui devraient désormais se concentrer sur le travail enseignant au concret :

> « Les nouvelles stratégies du changement devront privilégier la transformation des interactions sociales qui ont lieu autour de l'apprentissage et la transformation des modes d'apprentissage eux-mêmes, et non plus les conditions externes et qui aident à l'éducation. Fréquemment, le changement éducatif s'est confondu avec l'extension ou l'amélioration de postes enseignants, bâtiments, matériaux, aides, ou avec la modification des structures et des pratiques administratives, ou, surtout, avec des

[123] Voir aussi Carlos Eugenio Beca et Ana María Cerda, *Libro guía para la formación de dirigentes de organizaciones de docentes de América latina*, Santiago de Chile, PIIE, 1986.
[124] PIIE, *Trabajo pedagógico en las organizaciones magisteriales*, *op. cit.*, p. 12-13.
[125] En guise d'exemple : « Paradoxalement, la stratégie "révolutionnaire" [associée au gouvernement de S. Allende] a contribué à un relatif immobilisme dans le domaine éducatif, dans la mesure où elle a conditionné sa rénovation substantielle à la transformation du régime social, ce qui, dans les faits, enlève des énergies qui pourraient mener la lutte à l'intérieur du système éducatif, sous prétexte de les cumuler dans la lutte pour le pouvoir politique et pour la transformation globale de la société. » Iván Núñez, *Actores y estrategias para el cambio educacional en Chile. Historia y propuesta*, Santiago de Chile, PIIE, 1984, p. 17.
[126] PIIE, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar. Vol. 1*, Santiago de Chile, PIIE, 1984, p. 52.
[127] Iván Núñez, *El trabajo docente: dos propuestas históricas*, Santiago de Chile, PIIE, 1987 ; Iván Núñez et Rodrigo Vera, *Organizaciones docentes, políticas educativas y perfeccionamiento*, Santiago de Chile, PIIE, 1988.

> réformes des programmes et des méthodologies qui oublient les processus concrets de la relation éducative basique. »[128]

Ces redéfinitions de la qualité éducative, de la pédagogie, de l'évaluation enseignante et du rôle éducatif de l'État s'inscrivent dans les aspirations de ces acteurs d'intégrer l'État après une transition démocratique perçue comme imminente à la fin des années 1980. Après 1990, nombre de ces experts éducatifs rejoignent les cabinets des ministres de la *Concertación*, tandis que d'autres seront nommés au Centre de perfectionnement, expérimentation et innovation pédagogique (CPEIP). Ce centre « déconcentré » du ministère de l'Éducation est un des rares bastions du développementalisme éducatif à résister pendant la dictature, grâces à la réputation de ses experts. Fondé en 1967 comme une institution de formation d'enseignants de pointe, le CPEIP développe rapidement une réputation académique et scientifique et devient un point nodal des réseaux de formation enseignante de la région – grâces notamment aux financements de l'Organisation des États Américains ou de la Fondation Ford[129]. Si le centre survit au coup d'État et à la dictature, il souffre des désinvestissements publics adoptés par le régime.

*L'interlocuteur étatitique : le maintien de l'autonomie du Centre de perfectionnement, expérimentation et innovation pédagogique pendant la dictature*

Les origines du CPEIP remontent à l'ambitieuse politique éducative du gouvernement Frei (1965). Dans le cadre de l'extension de la scolarité obligatoire[130], le recrutement et la formation de ces nouveaux enseignants (et de ceux déjà en poste) deviennent une des priorités de la réforme qui crée le CPEIP en 1967. Les caractéristiques et la réputation future de ce centre sont très particulières. Mario Leyton Soto, son premier directeur, considère qu'aux côtés du ministre de l'éducation, l'ancien recteur de l'Université du Chili, Juan Gómez Millas, ils ont souhaité créer un « monastère de l'apprentissage […] organisé comme une vraie université, avec des départements académiques »[131]. Dans ce « monastère » est prêchée une conception scientifique de l'éducation et de l'enseignement qui inspire celle développée par le PIIE deux décennies plus tard :

> « [L]e Centre de Perfectionnement vient souligner la décision de faire face aux problèmes éducatifs avec pleine rigueur scientifique. Ce n'est pas en vain que la pédagogie a déjà parcouru un long processus de maturation qui permet à l'enseignant

[128] Iván Núñez, *Actores y estrategias para el cambio educacional en Chile. Historia y propuesta*, Santiago de Chile, PIIE, 1984, p. 40 sur l'État « mobilisateur » voir p. 36-42.
[129] Le « Programme de perfectionnement » lancé par la Fondation Ford en 1965 pour les enseignants du secondaire est le germe du CPEIP, Jaime Caiceo Escudero, *Un esbozo para la historia del CPEIP*, Santiago de Chile, CPEIP, 1999, p. 10.
[130] La « réforme éducative » du gouvernement Frei étend la scolarisation obligatoire de six à huit ans, dans le but de scolariser 500 000 enfants et jeunes supplémentaires.
[131] Entretien, Mario Leyton Soto, 25 octobre 2019, Santiago de Chile.

de planifier son travail avec la même objectivité, précision et sens créateur avec lesquels l'homme de science fait face aux problématiques de son domaine de spécialisation. »[132] Ces ambitions modernistes sont particulièrement représentatives de l'importance acquise par une première génération de technocrates éducatifs dans les années 1960[133]. A la tête de ce groupe, placé sous la houlette du ministre Gómez Millas, se trouvent l'économiste Ernesto Schiefelbein ou Mario Leyton Soto, parmi d'autres. Si Schiefelbein représente le pôle économicisant de cette expertise, Leyton Soto est l'emblème de son volet « éducatif ». Formé comme enseignant d'histoire à l'Université du Chili, M. Leyton Soto obtient un master d'éducation à l'Université de Chicago en 1961 où, sous la direction de Benjamin Bloom et de Ralph Tyler[134], il apprend que « l'éducation n'est pas un art, un hasard, mais un processus scientifique (humain aussi, bien sûr), un processus que l'on doit planifier et évaluer scientifiquement »[135]. L'approche comportementaliste de l'école de Chicago devient un des vecteurs de la réforme éducative de 1965 et du CPEIP lorsque Leyton Soto est rapatrié en 1964 par le ministre Gómez Millas, son ancien enseignant de philosophie de l'histoire. La réputation académique du ministre lui permet par ailleurs d'enrôler un ensemble d'enseignants et de chercheurs universitaires pour le CPEIP récemment créé avec M. Leyton Soto en tête[136]. Le Centre entame ainsi une entreprise massive de formation enseignante. Entre sa création en 1967 et le coup d'État de 1973, environ 120 000 enseignants passent par le centre. Si nous prenons en considération que la profession compte environ 90 000 membres en 1971, cela veut dire que nombre d'enseignants ont suivi des cours sur plusieurs années. Par ailleurs, un peu plus de 400 enseignants internationaux visitent le centre entre 1967 et 1977[137]. Le CPEIP apparaît à ce moment comme le haut lieu du développementalisme éducatif : couronnant la capitale depuis la cordillère des Andes, c'est par ce monastère au style moderniste que devrait passer la refonte de l'enseignement et la diffusion nationale et continentale de la nouvelle approche scientifique de l'éducation.

La réputation bâtie par le centre lors de ces premières années lui permet de survivre particulièrement bien à une période marquée par la forte polarisation du pays. Comme le décrit

[132] Máximo Pacheco Gómez, cité dans J. Caiceo Escudero, *Un esbozo para la historia del CPEIP*, *op. cit.*, p. 36.
[133] Rodrigo Mayorga, « Una red educativa, cuatro escuelas, millones de ciudadanos: Educación, Estado republicano y sociedad civil en Chile (1983-2011) » dans Ivan Jaksic et Francisca Rengifo (dir.), *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo II: Estado y sociedad*, Santiago, Chile, Fondo de Cultura Económica, Universidad Adolfo Ibañez, 2017, p. 333-364.
[134] B. Bloom et R. Tyler sont les têtes de file du comportementalisme éducatif se développant à cette époque et qui deviendra par la suite le socle théorique des théories de l'évaluation éducative. M. Leyton Soto, par ailleurs, traduit et fait circuler leurs travaux au Chili.
[135] Entretien, M. Leyton Soto, *op. cit.*
[136] Entre 1964 et 1967, M. Leyton Soto devient par ailleurs une des figures centrales de l'administration éducative, occupant des postes à la tête de la direction nationale de contenus éducatifs ou de la direction de planification, voire de sous-secrétaire d'éducation. Il est aussi pendant une courte durée à la tête du Centre de perfectionnement de l'éducation privée, ancêtre du PIIE (cf. chapitres 1 et 2), qui à l'époque a la charge de la formation continue des enseignants du secteur privé.
[137] J. Caiceo Escudero, *Un esbozo para la historia del CPEIP*, *op. cit.*, p. 39.

Leyton Soto la victoire d'Allende et le coup d'État sont vécus, malgré leurs différences évidentes, de façon similaire depuis le centre :

> « J'étais prêt à partir, bien sûr, quand curieusement je reçois l'appel du ministre d'éducation de Pinochet, qui me dit : "don Mario, je veux que vous veniez discuter avec moi." J'y suis allé en faisant très attention… […] Ce monsieur, un enseignant assez âgé, tu sais ce qu'il m'a dit ? Il m'a dit les mêmes mots qu'Allende : "*don* Mario, vous ne pouvez pas partir ! On a besoin de vous, le centre est très important !" Je lui ai dit : "non, monsieur le ministre, j'ai déjà un contrat signé avec l'UNESCO…" Et il m'a dit : "nous allons parler avec l'UNESCO pour qu'ils t'attendent", exactement la même chose qu'Allende. Et c'est ce qu'ils ont fait. »[138]

Au-delà d'être un bon exemple des trajectoires d'internationalisation empruntées par les acteurs experts pour se protéger d'alternances politiques menaçant potentiellement leur statut administratif national[139], cet extrait montre que les réputations institutionnelles sont un gage de maintien de l'autonomie de l'organisation. Même après le départ de Leyton Soto quelques mois plus tard, lorsque la Junte militaire resserre l'étau sur le système éducatif et la profession enseignante, le CPEIP maintien la même « ligne pédagogique […] la planification, l'évaluation, tout cela »[140]. Cela est principalement dû à la reprise de la direction du centre par Eduardo Cabezón, diplômé, comme Leyton Soto, du master en éducation de l'Université de Chicago, où il obtient son doctorat sous la direction de Benjamin Bloom en 1984. En 1982, le CPEIP est aussi dirigé par un étudiant de Bloom, Juan Enrique Fröemel[141]. La présence de ces « autres » *Chicago boys* permet ainsi la continuité des grandes lignes des politiques du centre et son autonomie relative dans le contexte du gouvernement militaire. Si le centre survit, sa vie est compliquée dans le contexte du désinvestissement public résultant de la décentralisation éducative et de la réduction des financements internationaux qui nourrissent le centre. Cela est particulièrement visible dans l'effectif du centre. Alors qu'au moment du coup d'État, le CPEIP compte avec 446 employés, en 1996 ce chiffre a été réduit de moitié : aux 182 fonctionnaires du centre s'ajoutent 39 contractuels[142]. Si la « ligne » épistémique du Centre est maintenue, au retour à la démocratie le CPEIP se trouve dans une situation « très compliquée » et est devenu une sorte « d'ONG qui fait des cours […] qu'elle doit vendre »[143].

---

[138] Entretien, M. Leyton Soto, *op. cit.*

[139] Le coup d'État étant une forme particulièrement extrême de cette situation, M. Leyton Soto avait déjà interprétée l'arrivée de Salvador Allende comme une possible menace à son poste de directeur du CPEIP.

[140] Entretien, M. Leyton Soto, *ibid.*

[141] J. E. Fröemel est aussi, entre 1998 et 2003, directeur technique puis coordinateur du Laboratoire latino-américain d'évaluation de la qualité de l'éducation (LLECE) de l'UNESCO, ce qui met en relief une fois de plus les mécanismes de circulation experts.

[142] J. Caiceo Escudero, *Un esbozo para la historia del CPEIP*, *op. cit.*, p. 24.

[143] Entretien, Carlos Eugenio Beca, directeur du CPEIP entre 2000 et 2010, Santiago de Chile, 29 octobre 2019.

Des acteurs experts comme E. Schielfelbein et le PIIE contribuent ainsi à formaliser une approche économicisée de la politique éducative, qui se concentre sur la « qualité » de l'enseignement, et non plus sur l'augmentation des ressources et l'élargissement du système éducatif. Si cela peut paraître surprenant chez des acteurs clé dans la mise en œuvre des ambitieuses politiques des années 1960-1970, ce tournant vers l'efficacité peut être interprété comme une tentative ambigüe de dépasser les limites perçues de l'expérience de l'Unité populaire, tout en critiquant l'approche purement marchande de la dictature. Ces ambiguïtés touchent particulièrement, à la fin des années 1980, la conception de la profession et du travail enseignant. Ces experts proches du syndicalisme enseignant tentent de redéfinir et de « perfectionner » l'enseignement et les demandes légitimes de la profession, en les rapprochant de la réflexion sur les pratiques et en les éloignant des demandes salariales. C'est ce terreau intellectuel qui permet d'expliquer l'introduction de dispositifs d'évaluation standardisée quelques années plus tard.

### *3.3. Une expertise éducative mexicaine au service et à distance de l'État*

Au Mexique, nous retrouvons aussi des experts qui, en s'internationalisant, contribuent à formaliser le paradigme de la « qualité » et à le diffuser dans leur pays. Ces spécialistes du secteur éducatif commencent leurs trajectoires professionnelles dans les années 1960 et se rapprochent de l'administration éducative pendant la décennie de 1970, en profitant de sa technocratisation. Cette proximité est néanmoins à double tranchant. Si, contrairement aux experts chiliens décrits ci-dessus, ils ont un accès direct à l'État, leurs analyses et propositions se trouvent subordonnées à celles des cadres ministériels. Cette subordination relative contribue à expliquer leur internationalisation, d'une part, ainsi que leur influence croissante dans l'administration éducative dans le contexte de l'ouverture du régime pendant les années 1990 et 2000. Comme au Chili, ces experts forment un groupe relativement restreint et homogène par ses caractéristiques sociales et universitaires. Nous illustrons leurs trajectoires et prises de positions à partir de la tête de file de ce groupe, Pablo Latapí, fondateur du Centre d'études éducatives.

*Pablo Latapí : un entrepreneur institutionnel à l'origine de l'expertise éducative mexicaine*

Docteur en philosophie (Université de Hambourg) spécialisé dans les sciences de l'éducation, Pablo Latapí est en premier lieu un entrepreneur de l'institutionnalisation des recherches en éducation. En 1963, il fonde le Centre d'études éducatives sous l'aile des jésuites mexicains et

grâces à des donations privées[144]. Voué à produire des recherches quantitatives sur l'éducation, le Centre s'apparente aux « centres de recherche indépendants » chiliens et devient rapidement un lieu de professionnalisation pour des experts éducatifs manquant d'espaces en dehors de l'administration.

> « Ni Manuel Ulloa ni moi sommes revenus à la COPARMEX [la principale organisation patronale mexicaine], parce que le projet que nous proposait le docteur Latapí nous a permis de découvrir l'importance de l'éducation, non seulement comme facteur de productivité du travail, mais aussi comme déterminant de la distribution sociale des revenus et, potentiellement du bienêtre social. […] Je dois dire que cette "découverte" était "saupoudrée" par l'offre que nous a fait le docteur Latapí pour que nous nous incorporions au naissant Centre d'études éducatives (CEE) en tant que ses premiers chercheurs. De plus [grâce à son intervention] la Fondation Ford m'a offert une bourse qui m'a permis de m'installer avec ma famille pendant trois ans à l'Université de Stanford. »[145]

Au-delà de contribuer à la professionnalisation d'experts comme l'économiste Carlos Muñoz, cité ci-dessus, le Centre permet d'asseoir la réputation académique de ses membres. De façon notable, ses premiers chercheurs sont deux économistes : la production de résultats quantifiés devant permettre de donner aux recherches du centre l'objectivité et l'autorité dont manqueraient les recherches en sciences sociales se développant en ce moment dans le pays. L'influence du Centre, et de Latapí, dans la production de savoirs universitaires grandit dans les années 1970, lorsqu'il devient membre exécutif du Programme national de recherches éducatives du Conseil national de science et technologie (CONACYT)[146]. Ce poste clé au sein de l'organisme de pilotage de la recherche mexicaine lui permet de développer des unités de recherche spécialisées en éducation dans tout le pays et d'organiser le premier Congrès national des recherches éducatives en 1981. Ce travail d'institutionnalisation de la recherche universitaire germine particulièrement à l'Université autonome d'Aguascalientes, où voit le jour un groupe rapproché de collaborateurs de Latapí dont les recherches s'orientent particulièrement vers la psychologie et l'évaluation éducatives – Felipe Martínez Rizo (diplômé en sciences sociales à l'Université de Louvain), futur directeur de l'Institut national d'évaluation de l'éducation, en est la meilleure illustration. A ce même moment, Latapí intègre

[144] Centro de Estudios Educativos, « 50 años de historia del Centro de Estudios Educativos. Origen, permanencias y transformaciones en su identidad », *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 2013, vol. 43, nº 3, p. 153-178.
[145] Aurora Loyo et Cristián Solórzano, « Entrevista con Carlos Muñoz Izquierdo. La influencia de los resultados de investigación en la toma de decisiones de política educativa », *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 2013, vol. 18, nº 58, p. 971.
[146] A ce sujet, voir Pablo Latapí, *La investigación educativa en México*, Ciudad de México, Fondo Cultura Economica, 1994, p. 97-188.

le cabinet du ministre de l'Éducation, Fernando Solana, poste qu'il occupera aux côtés de différents ministres jusque dans les années 1990[147].

La position du groupe d'experts rassemblé autour de Latapí au Centre d'études éducatives est ambivalente. D'une part, celle-ci leur permet d'entamer des trajectoires de professionnalisation et d'internationalisation comme le doctorat à Stanford ou comme celle de Latapí lui-même. Au début des années 1980, il rejoint le « groupe de coordination » créé par le Mexique pour suivre le Projet principal en éducation de l'UNESCO. Il deviendra par la suite député et représentant de la mission permanente du Mexique face à l'UNESCO entre 1989 et 1991, puis l'ambassadeur permanent du pays face à l'organisation entre 2005 et 2007[148]. Cependant, d'autre part, cette proximité avec l'État ne se traduit pas nécessairement par une influence effective sur les politiques éducatives. Dans un entretien, un des économistes du Centre revient sur un rendez-vous avec un ministre de l'Éducation qui, à la fin des années 1970 aurait aimé « l'exproprier », incorporer le Centre au ministère et le nommer directeur général de planification : « Il aurait aimé disposer sans restriction du savoir qui se produisait au Centre. On était un bon *think tank*. ». Cependant, dans le même entretien, il signale s'être « rendu compte que le dialogue n'était pas possible, ce n'était pas stratégique de parler avec les politiciens »[149].

*Entre autonomie et influence, le rapport ambivalent des experts mexicains à l'État*

Nous pouvons expliquer ce manque relatif d'influence par la forte autonomie de la bureaucratie mexicaine, où les technocrates s'isolent particulièrement bien dans les années 1970-1990[150], par des différences par rapport à la stratégie à adopter pour « influencer » l'action publique de façon efficace[151], mais aussi par un certain flou dans l'orientation politiques de ces experts en cours de professionnalisation et de spécialisation. Ce n'est que la clarification de ce flou qui explique leur « influence » grandissante. En effet, malgré des liens initiaux aux organisations patronales et aux recherches en économie, le Centre tient, dans ses premières années, une ligne politique proche du catholicisme social et de la théologie de la libération. Leur critique du développementalisme des années 1970 passe, en ce sens, par « une intégration consciente des catégories marxistes d'analyse des relations entre l'éducation, la société et l'État »[152].

[147] Cette proximité avec les ministres donne même lieu à un ouvrage d'entretiens : Pablo Latapí, *La SEP por dentro: las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
[148] Pablo Latapí, « México y la UNESCO: cómo mejorar esa relación », *Perfiles educativos*, 2008, vol. 30, nº 121, 2008, p. 125-136, les informations biographiques se trouvent dans la note 1, p. 135.
[149] A. Loyo et C. Solórzano, « Entrevista con Carlos Muñoz Izquierdo », art cit, p. 985.
[150] Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason*, *op. cit.,* p. 45-73 ; Isabelle Rousseau, *Mexique, une révolution silencieuse ?, op. cit.*
[151] A. Loyo et C. Solórzano, « Entrevista con Carlos Muñoz Izquierdo », art cit, Pablo Latapí, *La investigación educativa en México*, *op. cit.*, p. 231-238.
[152] Centro de Estudios Educativos, « 50 años de historia del Centro de Estudios Educativos », art cit, p. 160.

Manquant de financements pendant les années 1980, le Centre se tourne vers des financeurs internationaux, comme la Fondation Ford. Leurs recherches perdent leur tonalité marxiste et s'orientent davantage vers la « recherche action » et l'évaluation des politiques publiques. Ce tournant présente des affinités avec les transformations et l'ouverture de l'action publique éducative : « l'on pourrait penser que la crise économique de la région, qui oblige à "faire plus avec moins" mène les décideurs à prendre en considération les propositions de chercheurs qui offrent des solutions impliquant des coûts réduits »[153].

Ainsi, en 1989 et à la demande du ministère, le Centre rédige un diagnostic et des recommandations pour le gouvernement rentrant. Élaboré par Latapí, Carlos Muñoz Izquierdo et Felipe Martinez Rizo[154], ce document aurait été « l'inspiration […] de la signature de l'Accord national pour la modernisation de l'éducation basique en 1992 » qui aboutit à la décentralisation de l'administration éducative[155]. Si leurs propositions n'ont pas été acceptées en bloc, nous y retrouvons la première mention à la nécessité de mettre en place un système d'incitations basé sur l'évaluation des performances enseignantes.

> « Il n'existe pas d'incitations pour les enseignants travaillant dans les zones isolées et éloignées, ni des mécanismes pour stimuler ceux qui obtiennent de bons résultats. […] Établir des mécanismes d'évaluation de la performance du personnel du système éducatif et de reconnaissance en fonction de cette performance [est indispensable] »[156]

C'est donc dans cette proposition que se trouve le germe du premier dispositif d'évaluation standardisée de la profession enseignante, « *Carrera magisterial* », qui sera mis en place en 1992. Au moment de la « modernisation » de l'État enclenchée par le gouvernement Salinas, une pluralité de nouveaux acteurs s'engage plus activement dans l'action publique éducative, à un moment où le syndicat enseignant vit un vide de pouvoir et d'importantes recompositions internes. Porté par les experts éducatifs en lien avec la technocratie ministérielle, ce projet prend comme point de départ le cadrage international des politiques éducatives de « l'efficacité », de la « qualité » et du « faire plus avec moins ». Contrairement au Chili, nous n'y apprécions pas une réflexion particulière sur la pédagogie ou le travail enseignant. Cela s'explique par les formations, les trajectoires et la position vis-à-vis de l'État des experts éducatifs des deux pays. Tandis qu'au Chili certains experts éducatifs ont été formé et ont exercé comme enseignants

[153] Pablo Latapí, *La investigación educativa en México, ibid.,* p. 52.
[154] Felipe Martínez Rizo, expert en mesure éducative à l'Université autonome d'Aguascalientes est un membre important du groupe se constituant autour de P. Latapí depuis les années 1970, ce que nous verrons plus en détail dans la section suivante. Si le document signé par ces trois acteurs est cité dans la littérature secondaire comme une source importante d'inspiration du projet réformiste du gouvernement de C. Salinas (notamment au cours de la période 1989-1992, lorsque M. Bartlett est le secrétaire d'Éducation), nous n'avons pas pu le consulter de première main.
[155] Centro de Estudios Educativos, « 50 años de historia del Centro de Estudios Educativos », art cit.
[156] Pablo Latapí, « Propuesta de Reforma de la Educación », SEP, 1989, p. 9 et 95, cité par Sergio Fernández, « Carrera magisterial: ¿promoción o control docente? » dans Aurora Loyo (dir.), *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994)*, Ciudad de México, Plaza y Valdés, 1997, p. 215.

(Mario Leyton Soto, premier directeur du CPEIP, par exemple) avant d'intégrer l'administrations dans les années 1960 et 1970, puis de poursuivre des carrières expertes, les experts mexicains développent des carrières plus typiquement académiques et expertes : si des exceptions comme Latapí ont l'oreille des ministres de l'Éducation, l'administration et l'action publique éducative reposent davantage sur la production de connaissances ministérielle. Si les trajectoires des experts chiliens les rapprochent naturellement du syndicalisme enseignant, leurs homologues mexicains partagent avec la technocratie ministérielle l'opposition à un syndicat enseignant qui réussit à bloquer les projets réformistes.

**Conclusion**

Un observateur qui aurait comparé le rôle de la profession enseignante dans les États mexicain et chilien à l'automne 1972 n'aurait pu remarquer que les similitudes entre les deux pays. Au Mexique, le groupe « Avant-garde révolutionnaire » vient de prendre la direction d'un syndicat enseignant formellement intégré à l'administration éducative quotidienne et à la machinerie politique du Parti révolutionnaire qui gouvernera le pays jusqu'en 2000. Au Chili, le dirigeant historique du syndicat enseignant est nommé ministre de l'Éducation par Salvador Allende et les cadres syndicaux ont remplacé la « couche technobureaucratique » qui dirigeait la politique éducative pendant les années 1960. Ces positions analogues des syndicats enseignants vis-à-vis de l'État et des partis politiques sont représentatives du rôle de la profession et de ses organisations dans l'étatisation développementaliste de l'éducation. Deux décennies plus tard, ce projet est totalement défait au Chili, où la dictature et ses économistes ont entrepris un programme systématique d'amincissement de l'État et de répression de la profession. En parallèle à la décentralisation et la marchandisation du système éducatif, les enseignants perdent leur statut fonctionnaire et sont encadrés par un collège professionnel ralliée à l'exécutif. Au Mexique, au contraire, nous n'observons pas ces transformations abruptes. Le syndicat enseignant maintient son imbrication avec l'administration éducative et son contrôle relatif sur la régulation professionnelle, malgré l'aboutissement de la décentralisation du système éducatif en 1992. Dans les deux pays, ce moment critique de transition d'un mode d'étatisation développementaliste à un mode d'étatisation managérial s'accompagne de problématisations de la profession enseignante, portées par de nouvelles expertises ayant plus ou moins d'accès à l'État. Pour conclure ce chapitre, nous revenons sur trois processus représentatifs de la fin de l'État développementaliste qui nous permettront de mieux caractériser l'essor de l'étatisation managériale dans les chapitres à venir : les problématisations de l'enseignement, la spécialisation experte et l'instrumentation de l'action publique.

Ce chapitre a montré, dans un premier temps, que les problématisations de l'enseignement qui émergent dans les années 1970 et 1980 sont indissociables de

transformations plus larges des États, voire des régimes politiques mexicain et chilien. Ces problématisations rejoignent les critiques bien connues du coût ou de la politisation des bureaucraties et leurs groupes professionnels qui émergent à la même période en Europe[157] ou en Amérique latine[158]. Deux éléments méritent d'être soulignés concernant les particularités des problématisations de l'enseignement au Mexique et au Chili. Notons d'abord que ces mises en question ne concernent pas la profession enseignante en *elle-même* – des transformations similaires peuvent être identifiées dans d'autres groupes professionnels[159] –, mais son coût et sa politisation en tant que problèmes emblématiques de l'État développementaliste. Parce qu'elles ne touchent pas spécifiquement les contenus du travail enseignant, les problématisations et les réformes qui les accompagnent prennent la forme de réformes de l'administration, comme la décentralisation, qui permettraient de rendre le contrôle du travail plus efficace en le localisant. Au Chili, cette logique est poussée à l'extrême : la municipalisation de l'éducation produit autant sa marchandisation que la déprofessionnalisation et le contrôle autoritaire des enseignants. Au Mexique les tentatives de décentralisation suivent une logique similaire, qui est néanmoins mise à mal par le syndicat enseignant. Ces problématisations de l'enseignement s'accompagnent d'une remise en question de la légitimité de la profession à cogérer l'éducation et à réaliser son travail correctement, ce qui est visible dans la chute des salaires des enseignants. Si cette perte du pouvoir d'achat peut être aussi retrouvée dans d'autres secteurs, elle est dissociée avec la centralité que les gouvernements de la région donnent à l'éducation comme facteur de croissance à partir des années 1980. Le « problème enseignant » devient ainsi un enjeu non seulement de contrôle administratif mais aussi salarial. Cela implique directement les syndicats enseignants qui portent des définitions alternatives de la situation, réclamant autant l'augmentation des salaires que le desserrement des contraintes bureaucratiques.

Ces transformations de la profession enseignante, concrétisées dans des politiques de décentralisation ou des instruments comme la « carrière » chilienne ou le « Schéma » mexicain sont caractéristiques d'une action publique pilotée par des experts « généralistes » jusqu'aux années 1970 et 1980. Dans ce chapitre, nous avons pu observer comment au cours de la période un processus de spécialisation experte prend forme. Nous pouvons le caractériser autour de

[157] Philippe Bezes et Didier Demazière, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, 2011, vol. 53, nº 3, p. 293-305 ; Julia Evetts, « Trust and Professionalism: Challenges and Occupational Changes », *Current Sociology*, 2006, vol. 54, nº 4, p. 515-531.

[158] Luiz Carlos Bresser Pereira et Peter Spink (dir.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999 ; Mauricio Dussauge, « ¿Todos los Caminos Llevan a la Nueva Gestión Pública?: tres Argumentos sobre las Reformas Administrativas en los Países en Desarrollo Transición », *Estado, gobierno, gestión pública*, 2009, nº 13, p. 23-51.

[159] Graciela Bensusán et Kevin J. Middlebrook, *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*, Ciudad de México, FLACSO, 2013 ; Peter Winn (dir.), *Victims of the Chilean Miracle: Workers and Neoliberalism in the Pinochet Era, 1973-2002*, Durham, Duke University Press, 2004.

trois types d'expertise, qui représentent autant d'étapes dans ce processus de spécialisation. Dans un premier temps, les « généralistes » sont des experts proches des acteurs politiques et pouvant circuler entre différents ministères grâce à leurs formations éclectiques en droit, en sciences de l'administration et, progressivement, en économie. Les « technocrates » mexicains liés au PRI ou les militaires « ibañistes » chiliens sont le meilleur exemple de cette expertise qui est remplacée progressivement par les économistes. Les économistes proposent un répertoire réformiste doté de l'aura d'objectivité dont s'enveloppe la profession, particulièrement au moment de sa mathématisation et son orientation vers la causalité aux États-Unis pendant les années 1960-1980[160]. Leur « style de pensée »[161] n'affecte pas que la politique économique, mais infuse aussi le secteur éducatif, comme nous avons pu le voir à travers l'essor du paradigme de la « qualité » et des politiques des « *outputs* » en éducation. La transversalité et l'impérialisme des économistes les différencient des experts « éducatifs ». Issus de formations traditionnellement liées à l'éducation (enseignement, pédagogie, psychologie, sciences sociales) et/ou des administrations éducatives, ces experts se spécialisent dans le contenu de l'éducation et, particulièrement, dans la capacité des politiques éducatives à agir sur ce qui est défini comme le noyau de l'éducation : le processus d'apprentissage. Exclus des administrations éducatives, ces experts profitent de la transition à la démocratie au Chili et de l'alternance partisane mexicaine de l'an 2000 pour intégrer l'administration. Dans le prochain chapitre, nous examinerons plus en détail la concrétisation de cette forme d'expertise. Nous y verrons par ailleurs qu'elle n'est pas incompatible avec des formes d'économicisation de l'éducation. Il s'agit en effet d'une des leçons de ce chapitre : depuis au moins les années 1980 les économistes fournissent la grammaire pour penser les interventions de l'État et font le lien entre les expertises « généraliste » et « éducative ».

Ces différentes expertises ne se suivent pas de façon évolutionniste. Si le processus de spécialisation experte pourrait être rapproché d'une « rationalisation formelle » aboutissant à des formes de réflexion sectorielle de plus en plus abstraites et systématiques, ce processus ne peut en aucun cas être détaché des logiques « matérielles » de la rationalisation, c'est-à-dire des enjeux de pouvoir et des luttes entre acteurs où ces savoirs prennent forme[162]. Nous avons abordé ces luttes comme des affrontements pour le contrôle des administrations, de la politique éducative et de la régulation professionnelle enseignante. Le passage de la problématisation et des solutions « généralistes » à une problématisation « économicisée » ou « éducative » de la profession permet à ces experts spécialisés de circonscrire progressivement les contours d'une

[160] Marion Fourcade, *Economists and Societies: Discipline and Profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*, Princeton, Princeton University Press, 2009.
[161] Elizabeth Popp Berman, *Thinking Like an Economist: How Efficiency Replaced Equality in U.S. Public Policy*, Princeton, Princeton University Press, 2022.
[162] Philippe Bezes et al., « Introduction. Pour une sociologie de la rationalisation. De Max Weber aux programmes de recherche contemporains », *L'Année sociologique*, 2021, vol. 71, nº 1, p. 11-38.

nouvelle catégorie d'action publique centrée sur l'enseignement et la professionnalisation des enseignants. L'essor de réflexions sur le processus d'apprentissage et la pédagogie « scientifique », notamment au Chili, est caractéristique de ce processus qui permet d'exclure des expertises concurrentes de la fabrique de l'action publique à partir du développement d'instruments qui promettent de répondre de façon plus fine aux problématiques éducatives. C'est dans ce terreau qu'émergent les premiers dispositifs d'évaluation des performances enseignantes dans les années 1990. Si l'instrumentation et la technicisation de l'action publique éducative et du contrôle de la profession enseignante permettent d'exclure des expertises concurrentes, elles entrent aussi plus directement en conflit avec la prétention des enseignants et de leurs organisations à la définition des tâches et des savoirs professionnels. Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, les trajectoires politiques de l'expertise éducative chilienne et mexicaine décrites dans ce chapitre nous aident à comprendre les instrumentations différenciées de l'évaluation dans ces deux pays.

# Chapitre 3
# Le triomphe ambigu des standards : la controverse entre économicisation et professionnalisation et le transfert des standards du Chili au Mexique (années 1990-2000)

## Introduction

Au début des années 1990, la diffusion des savoirs économiques dans les administrations mexicaine et chilienne et l'émergence d'une expertise éducative internationalisée ont permis l'institutionnalisation de l'enseignement comme catégorie d'action publique. L'apparition de ce nouvel objet de gouvernement n'implique pas pour autant une résolution du « problème enseignant ». Deux composantes de ce problème font toujours l'objet de débats nationaux et internationaux : l'amélioration des salaires des enseignants et l'évaluation de leurs pratiques. Depuis la fin des années 1980, ces deux questions sont articulées par l'expertise internationale, qui propose différentes solutions au problème enseignant sous forme de dispositifs d'évaluation. Ce chapitre étudie les deux principales alternatives discutées pendant les années 1990 et 2000. Il s'agit, d'une part, des *modèles de valeur ajoutée*, la solution de prédilection des économistes de l'éducation, qui articulent les salaires et les conditions de travail des enseignants aux résultats de leurs élèves. D'autre part, nous retrouvons l'*évaluation par standards,* une alternative formalisée par les psychométriciens et les pédagogues, qui tentent d'observer les pratiques enseignantes et de donner à la profession un rôle actif dans son propre gouvernement. Pour étudier cette controverse, nous abordons l'introduction initiale des modèles de valeur ajoutée au Mexique et au Chili, pour ensuite retracer l'adoption des standards au Chili et leur transfert au Mexique par l'intermédiaire de l'OCDE. Le triomphe des standards est cependant ambigu et laisser voir l'imbrication entre les processus d'économicisation et les tentatives de professionnalisation de l'enseignement.

L'introduction des modèles de valeur ajoutée, puis des standards, au Mexique et au Chili a de quoi surprendre. En effet, alors que les trajectoires des deux États sont divergentes à la sortie du développementalisme, comment expliquer ces choix convergents ? Pour répondre à cette question, nous devons comprendre le rôle joué par les experts dans les processus d'économicisation et de transfert de politiques publiques. Notons, dans un premier temps, que le cadre analytique des « *policy transfer studies* » nous semble insuffisant pour restituer tous les enjeux liés au choix de ces différents instruments au Mexique et au Chili. Cette littérature explique les transferts de politique publique par les interactions répétées et les luttes de pouvoir

des acteurs[1], les caractéristiques personnelles des « entrepreneurs politiques »[2] ou leur rôle dans l'organisation[3]. Par ce biais, ces travaux proposent une description fine des mécanismes pouvant effectivement déclencher des processus de transfert et le succès ou l'échec de ceux-ci[4]. Dans le domaine éducatif, nombreux sont les travaux à insister sur le rôle d'organisations internationales comme la Banque mondiale[5] ou l'OCDE[6] dans la formalisation d'un paradigme de la « qualité » et « l'efficacité » éducatives[7]. Les évolutions récentes de cette littérature ont permis de dépasser une focalisation exclusive sur la contrainte et les transferts Nord-Sud, pour saisir les particularités de transferts Sud-Sud qui ne sont pas moins exemptés de relations de pouvoir[8]. Nous pouvons ainsi interroger les circulations des politiques par-delà l'adoption automatique des paradigmes internationaux formulés en Europe ou aux États-Unis. Cependant, cette littérature présente deux limites importantes. D'une part, la focalisation sur des acteurs individuels, « entrepreneurs » ou « passeurs »[9] des politiques publiques, met de côté les structures institutionnelles au profit d'une « sociologie de l'action »[10]. Cela aboutit, d'autre part, à la production d'un « schéma implicite "émetteur-récepteur" où A influence B »[11], qui nous empêche de voir comment des acteurs nationaux peuvent participer à la formulation des recommandations des organisations internationales et, à l'inverse, comment les audiences internationales sont aussi une partie active des luttes politiques et bureaucratiques nationales.

Il nous faut donc prendre en considération le poids des configurations nationales et internationales[12] et leurs imbrications par « homologies structurelles »[13]. Or, si celles-ci

[1] David Dolowitz, Rodica Plugaru et Sabine Saurugger, « The Process of Transfer: The Micro-influences of Power, Time and Learning », *Public Policy and Administration*, 2020, vol. 35, nº 4, p. 445-464.
[2] Damien Larrouqué, « Le rôle des entrepreneurs politiques dans les processus de transfert. L'exemple du projet One Laptop Per Child en Amérique latine », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, nº 2, p. 237-255.
[3] Diane Stone, « Transnational Policy Entrepreneurs and the Cultivation of Influence: Individuals, Organizations and Their Networks », *Globalizations*, 2019, vol. 16, nº 7, p. 1128-1144.
[4] Cecilia Osorio Gonnet, « A Comparative Analysis of the Adoption of Conditional Cash Transfers Programs in Latin America », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2019, vol. 21, nº 4, p. 385-401.
[5] Xavier Bonal, « Plus ça change …The World Bank Global Education Policy and the Post-Washington Consensus », *International Studies in Sociology of Education*, 2002, vol. 12, nº 1, p. 3-22.
[6] Sotiria Grek, « OECD as a site of Coproduction: European Education gGovernance and the New Politics of 'Policy Mobilization' », *Critical Policy Studies*, 2014, vol. 8, nº 3, p. 266-281 ; Anja P. Jakobi, « Expanding and Intensifying Governance: The OECD in Education Policy » dans Kerstin Martens et Anja P. Jakobi (dir.), *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making?*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2010, p. 163-179 ; Sam Sellar et Bob Lingard, « The OECD and Global Governance in Education », *Journal of Education Policy*, 2013, vol. 28, nº 5, p. 710-725.
[7] Gita Steiner-Khamsi et Florian Waldow (dir.), *World Yearbook of Education 2012. Policy Borrowing and Lending in Education*, Londres, Routledge, 2013.
[8] Osmany Porto de Oliveira et al. (dir.), *Latin America and Policy Diffusion: from Import to Export*, New York, Routledge, 2020.
[9] Fabien Jobard et al., « Sociologie politique des passeurs. Acteurs dans la circulation des savoirs, des normes et des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, nº 5, p. 557-573.
[10] Antoine Vauchez, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, 2013, vol. 59, nº 2, p. 9-16.
[11] Vincent Gayon, « De quoi est fait "l'ordre économique international" ? », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2020, vol. 234, nº 4, p. 12.
[12] Maya Collombon, « Écrire l'international. Genèses d'une politique de développement transnational, le Plan Puebla Panama », *Critique internationale*, 2017, vol. 77, nº 4, p. 33.
[13] Vincent Gayon, « Homologie et conductivité internationales. L'État social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements », *Critique internationale*, 2013, vol. 59, nº 2, p. 47-67 ; Stephanie Lee Mudge et Antoine

pourraient nous laisser espérer une « supériorité »[14] des économistes, indexée sur leur domination du champ académique états-uniens[15], ce chapitre présente un cas où le projet d'économicisation de l'enseignement est, sinon mis à mal, du moins amendé et dilué par les standards comme outil de « professionnalisation ». Avant de rentrer dans le cœur de l'explication, il faut noter que l'économicisation, définie comme la traduction d'une réalité sociale au langage et aux logiques de raisonnement et de calcul économiques, n'est pas nécessairement portée par les économistes universitaires, mais peut être diffusée par tout acteur bureaucratique ou expert socialisé au cadrage et du « style de raisonnement économique »[16]. En ce sens, nous pouvons distinguer trois mécanismes d'influence des économistes sur les politiques publiques : l'autorité professionnelle des universitaires entrenant des liens avec la décision publique, la position institutionnelle autonome de certains économistes à l'intérieur de l'État et leur influence indirecte par le biais de certains instruments portant un cadrage économicisé et instituant une « infrastructure cognitive » pour penser les politiques publiques[17]. C'est ce dernier mode d'influence que nous pouvons retrouver à l'œuvre dans les modèles de valeur ajouté. Ces modèles oscillent entre des usages académiques pour « voir » les performances enseignantes et développer des recherches en économie de l'éducation et des usages administratifs pour « choisir » les enseignants, c'est-à-dire pour les récompenser, les licencier ou renouveler leurs contrats[18].

Pour expliquer le triomphe des standards et l'apparent échec des économistes à prendre la main sur l'évaluation enseignante, nous nous appuyons sur la notion d'« *instrument constituency* »[19]. Dans ce cadrage, les instruments ne reflètent pas de façon transparente la volonté ou les savoirs des acteurs : différents acteurs peuvent investir l'instrument pour des raisons différentes, répondant à leurs stratégies dans leur champ (universitaire, bureaucratique ou syndical, par exemple). Que des économistes soient investis dans une *constituency* ne fait donc pas nécessairement de l'instrument un vecteur d'économicisation. C'est au contraire,

Vauchez, « Building Europe on a Weak Field: Law, Economics, and Scholarly Avatars in Transnational Politics », *American Journal of Sociology*, 2012, vol. 118, nº 2, p. 449-492.

[14] Marion Fourcade, Etienne Ollion et Yann Algan, « The Superiority of Economists », *Journal of Economic Perspectives*, 2015, vol. 29, nº 1, p. 89-114.

[15] Yves Dezalay et Bryant G. Garth, *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*, Chicago, University of Chicago Press, 2002 ; pour une analyse du secteur éducatif, voir Zachary W. Griffen, « The 'Production' of Education: the Turn from Equity to Efficiency in U.S. Federal Education Policy », *Journal of Education Policy*, 2022, vol. 37, nº 1, p. 69-87.

[16] Elizabeth P. Berman, *Thinking Like an Economist: How Efficiency Replaced Equality in U.S. Public Policy*, Princeton, Princeton University Press, 2022.

[17] Daniel Hirschman et Elizabeth P. Berman, « Do Economists Make Policies? On the Political Effects of Economics », *Socio-Economic Review*, 2014, vol. 12, nº 4, p. 779-811.

[18] Zachary W. Griffen et Aaron Panofsky, « Ambivalent Economizations: the Case of Value Added Modeling in Teacher Evaluation », *Theory and Society*, 2021, vol. 50, nº 3, p. 515-539. Sur la distinction entre des outils pour « voir » et pour « choisir » voir D. Hirschman et E. P. Berman, « Do Economists Make Policies? », *ibid.*

[19] Arno Simons et Jan-Peter Voß, « The Concept of Instrument Constituencies: Accounting for Dynamics and Practices of Knowing Governance », *Policy and Society*, 2018, vol. 37, nº 1, p. 14-35. Faute de traduction satisfaisante au français, nous avons décidé de conserver le terme anglais original.

l'instrument qui « définit, au moins en partie, leur "habitat social" – leur rôle légitime dans le processus de politique publique »[20]. Dernière particularité des *constituencies*, celles-ci peuvent rassembler autant des acteurs nationaux qu'internationaux. Les transferts de politique publique peuvent ainsi s'expliquer par l'action d'une même *constituency* dans différents pays. Autant les modèles de valeur ajoutée que les standards d'évaluation rassemblent différents acteurs experts, universitaires et bureaucratiques dans des arènes nationales et internationales. Ce chapitre décrit l'affrontement et la controverse entre une *constituency* « économicisante » et une autre « professionnalisante ». Si ces deux groupes sont respectivement composés, dans les grandes lignes, d'économistes et d'experts « éducatifs », les trajectoires éducatives et les appartenances institutionnelles des acteurs n'impliquent pas nécessairement leur appartenance à l'une ou l'autre *constituency*. Certains économistes peuvent soutenir les standards, tandis que des cadres de l'administration éducative peuvent préférer l'évaluation de la valeur ajoutée ; c'est leur rapport stratégique aux instruments qui explique leur appartenance à l'une ou l'autre *constituency*.

En suivant les affrontements entre ces deux *constituencies*, nous montrons qu'économicisation et professionnalisation ne sont pas nécessairement des processus contradictoires. Comme cela a déjà été montré dans le cas du Chili, tous les instruments d'évaluation de l'éducation ne sont pas nécessairement des supports du marché et certains de ces dispositifs portés par des économistes peuvent même être assimilés à des tentatives de rationalisation administrative[21]. Pour saisir les imbrications entre ces différents objectifs des instruments d'évaluation, nous reprenons la grille analytique d'étude des instruments d'action publique. Les instruments y apparaissent comme des « institutions sociales » que nous pouvons décomposer aux niveaux des techniques de mesure et des outils utilisés pour les opérationnaliser[22]. Nous pouvons de surcroît ajouter des dimensions comme les savoirs associés à ces différentes techniques et les conséquences sur la profession enseignante de différentes instrumentations de l'évaluation. Le tableau 5 présente ces différentes composantes des instruments dominants dans les décennies de 1980, 1990-2000 et 2000-2010. Il nous permet de faire ressortir leurs différences, mais aussi d'observer comment le problème salarial, hérité de la formulation initiale du « problème enseignant », s'inscrit durablement dans l'évaluation des enseignants, ce qui contribue à donner une forme économicisée même à des instruments initialement conçus *contre* l'économicisation, comme les standards.

[20] Arno Simons et Jan-Peter Voß, « Instrument Constituencies and the Supply Side of Policy Innovation: The Social Life of Emissions Trading », *Environmental Politics*, 2014, vol. 23, nº 5, p. 738 – nous traduisons.
[21] Gabriel Chouhy, « The Moral Life of Econometric Equations: Factoring Class Inequality into School Quality Valuations in Chile », *European Journal of Sociology*, 2021, 62, nº 1, p. 141-182.
[22] Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 14-15.

Tableau 5 : Évolution des instruments d'évaluation de l'enseignement (années 1980-2010)

| | 1980s<br>(Chapitre 2) | 1990s-2000s<br>(Chapitre 3) | 2000s-2010s<br>(Chapitres 3 et 4) |
|---|---|---|---|
| Instrument d'évaluation | Échelon bureaucratique | Modèles de valeur ajoutée | Standards |
| Technique de mesure | Inspection hiérarchique | Quantification et modélisation | Observation (directe ou indirecte) |
| Outil prinicipal | Rapport | Résultats des élèves | Portfolio |
| Savoirs | Droit administratif | Économie | Psychométrie |
| Conséquences | Rémunération à l'ancienneté et au diplôme | Rémunération au mérite | Rémunération et gestion des carrières au mérite |
| Exemples | Carrière enseignante (Chili, 1979)<br><br>Schéma d'éducation basique (Mexique, 1987) | *Carrera magisterial* (Mexique, 1992)<br><br>SNED (Chili, 1996) | *Docentemás* (Chili, 2004) et carrière enseignante (2016)<br><br>Service professionnel enseignant (Mexique, 2012) |

Source : élaboration propre

La narration de ce chapitre démarre là où celle du premier s'était arrêtée. Une première section montre comment, au début des années 1990, l'économicisation est en passe de devenir le mode de gouvernement de la profession enseignante. Ces tentatives sont concrétisées dans des dispositifs d'évaluation pragmatiques inspirés des modèles de valeur ajoutée introduits à la même période aux États-Unis, qui tentent de résoudre le problème des salaires des enseignants hérité des années 1980. S'ils introduisent la rémunération à la performance, leur caractère volontaire ne résout pas le problème des salaires, ce qui contribue à éviter la formation d'une coalition autour des modèles de valeur ajoutée (1.). Contrairement à ces outils, les standards, étudiés dans une deuxième partie, réussissent à lier la profession enseignante et l'administration éducative chilienne autour de l'idée de « professionnalisation » enseignante. Finalement encastrés dans une logique de gouvernement par la performance, ces outils formalisent un nouveau mode de gouvernement de la profession enseignante chilienne, qui devient le modèle pour la réforme de l'évaluation mexicaine (2.). Nous abordons la controverse entre ces deux modes d'évaluation dans une troisième section, à partir de l'étude des groupes de travail mis en place par l'OCDE et le ministère de l'Éducation mexicain pour réformer l'évaluation des enseignants dans le pays (3.). En resituant les prises de position des experts chiliens, mexicains et de l'OCDE dans leurs champs d'action respectifs, nous sommes en mesure d'apprécier la capacité des standards à relier ces différents acteurs, qui, en produisant un instrument « équilibré » entre économicisation et professionnalisation, sont en mesure de transférer les standards au Mexique, tout en réalisant leurs objectifs organisationnels et politiques (4.).

## 1. Économiciser le mérite : les modèles de valeur ajoutée, une solution « pragmatique » au problème des salaires

Pendant les années 1990, les experts « éducatifs » gagnent de nouvelles voies d'accès à l'État, renforçant ainsi leur influence sur l'action publique éducative. Au Chili, pendant la transition démocratique, les experts des « centres de recherche indépendants » deviennent le liant entre les différents partis de la *Concertación* (qui gouverne le pays jusqu'en 2010), ainsi qu'entre le gouvernement et l'opposition[23]. Les contraintes constitutionnelles sur les domaines et la capacité d'action étatique et cet espace de dialogue expert contribuent à la technicisation du débat politique et à la continuité du cadrage économicisé des problèmes publics institutionnalisé pendant la dictature[24]. Au Mexique, le « tournant néolibéral » et le projet de « modernisation » du président Carlos Salinas renforcent les secteurs technocratiques de l'administration, qui s'ouvre à l'influence d'acteurs experts nationaux et internationaux[25]. Les deux pays empruntent néanmoins des routes différentes vers le néolibéralisme, avec un projet chilien plus idéologique et abrupt et une trajectoire mexicaine plus graduelle et dirigée par la bureaucratie[26]. Ces différences informent la forme prise par les tentatives de résoudre le problème salarial enseignant hérité de la décennie de 1980. Les dispositifs « *Carrera magisterial* » et « Système national d'évaluation de la performance » sont représentatifs des tentatives « pragmatiques » portées par les économistes pour résoudre ce problème. Cette partie revient dans un premier temps sur l'histoire de ces outils et des savoirs qui les soutiennent (1.1.), pour ensuite se concentrer sur les formes d'économicisation enclenchées par leur mise en œuvre au Mexique et au Chili. Nous montrons que la stabilité (et la fragilité) de ces instruments dépend des coalitions les portant et des usages qui en sont faits. Alors que « *Carrera* » apparaît comme un efficace « outil pour choisir » allouant des augmentations salariales à une partie de la profession et satisfaisant l'administration et le syndicat enseignant, ces connivences syndicales empêchent ses usages comme « outil pour voir », ce qui ouvre la porte à des critiques universitaires (1.2.). Au contraire, le dispositif SNED, construit par des économistes universitaires, s'inscrit dans une démarche de « vision » académique, ce qui limites ses usages pour le « choix » administratif (1.3.).

[23] Patricio Silva, *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2008.
[24] Alfredo Joignant, « The Politics of Technopols: Resources, Political Competence and Collective Leadership in Chile, 1990–2010 », *Journal of Latin American Studies*, 2011, vol. 43, nº 3, p. 517-546.
[25] Sarah L. Babb, *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press, 2001 Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1994.
[26] Marion Fourcade-Gourinchas et Sarah L. Babb, « The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries », *American Journal of Sociology*, 2002, vol. 108, nº 3, p. 533-579.

### *1.1. Les modèles de valeur ajoutée : la quantification de l'efficacité enseignante entre l'administration et l'université*

Les modèles de valeur ajoutée (ou VAM, pour leurs sigles en anglais) ont leur origine aux États-Unis des années 1990. Il s'agit de modèles statistiques complexes qui, s'appuyant sur les résultats longitudinaux des élèves à des épreuves standardisées, mesurent la « valeur ajoutée » par l'enseignant à ces résultats. Initialement développés par des non économistes comme une mesure « objective » des performances enseignantes, ils sont progressivement adoptés par les administrations éducatives et par les économistes universitaires. Pendant les années 2000, les VAM apparaissent comme un graal permettant, finalement, de résoudre le problème du « principal-agent » entre l'administration éducative et des enseignants dont l'efficience ne pouvait pas être jusqu'à présent chiffrée. Légitimés par les économistes états-uniens et les fondations philanthropiques de ce pays, les VAM sont repris par des organisations internationales comme la Banque mondiale ou l'OCDE, qui les diffusent internationalement. L'origine états-unienne des VAM est importante pour comprendre leur éventuelle circulation au Mexique et au Chili où, si ces dispositifs sont influents, les mesures des performances enseignantes répondent en premier lieu à des problématisations et des mobilisations expertes nationales.

Les économistes états-uniens réfléchissent à des mesures de l'efficience enseignante depuis les années 1970[27], mais des mesures concrètes et opérationnelles de cet « effet enseignant » ne sont développées qu'à partir des années 1980. C'est dans l'État du Tennessee où William Sanders, un biostatisticien, développe ce qu'il conçoit comme la première mesure « objective » de l'effectivité enseignante, qui deviendra le « Tennessee Value Added Assessment System »[28]. Cet instrument utilise les résultats sur plusieurs années des élèves pour modéliser leur apprentissage « espéré ». Puisque « chaque enfant sert comme son propre "contrôle" » les déviations au modèle peuvent être interprétées comme l'effet de l'enseignant, de l'école ou du système éducatif – en fonction de la variable choisie pour construire le modèle[29]. L'objectif étant de dévoiler que certains enseignants peuvent être « inefficaces » sans le savoir[30], ce dévoilement sert à mettre en place de l'« *accountability* » enseignante par le biais d'évaluations « sommatives » : les enseignants obtenant des résultats supérieurs à ceux attendus

[27] Voir par exemple, Eric A. Hanushek, *The Value of Teachers in Teaching*, Santa Monica, RAND, 1970.
[28] Zachary W. Griffen et Aaron Panofsky, « Ambivalent Economizations… », art cit. ; R. L. McLean et William L. Sanders, *Objective Component of Teacher Evaluation: A Feasibility Study*, Knoxville, University of Tennessee, 1983.
[29] William L. Sanders et Sandra P. Horn, « Research Findings from the Tennessee Value-Added Assessment System (TVAAS) Database: Implications for Educational Evaluation and Research », *Journal of Personnel Evaluation in Education*, 1998, vol. 12, nº 3, p. 249.
[30] George A. Clowes, « Helping Teachers Raise Student Achievement: An Interview with William L. Sanders », *The Heartland Institute*, 1999, en ligne.

par le modèle peuvent être récompensés tandis que ceux, à l'inverse, n'atteignant pas le modèle peuvent être éventuellement licenciés[31]. Expérimentation locale, les VAM sont d'abord mis en place au Tennessee, ainsi qu'en Pennsylvanie et dans la ville de Dallas à la fin des années 1990. Le passage de la législation fédérale *No Child Left Behind* en 2001 rend obligatoire la mesure standardisée des connaissances de *tous* les élèves entre 8 et 13 ans. En produisant ces données, les États mettent en place l'infrastructure nécessaire pour modéliser la performance des élèves sur le temps et, donc, pour mettre en place les modèles VAM activement promus par des experts comme W. Sanders[32]. L'adoption politique des VAM favorise l'intérêt des fondations philanthropiques et des *think tanks* pour ces outils et, à travers leurs financements, celui des économistes universitaires qui, en s'appropriant l'outil, pointent les limites de ces mesures et critiquent certains de leurs usages à des fins de gestion de ressources humaines. Très critiqués dans les années 2010, les VAM deviennent un instrument épistémique, un « outil pour voir », et perdent en légitimité dans les cercles experts sans pour autant être complètement abandonnés[33].

Les modèles de valeur ajoutée ne gagnent en légitimité internationale qu'après leur diffusion interne aux États-Unis. Pendant les années 2000, les économistes de la Banque mondiale, par exemple s'approprient ces outils et essayent de les diffuser internationalement[34]. Ces outils deviennent aussi influents à l'OCDE où le directeur de la division d'indicateurs et analyse « était en train de s'intéresser à des choses de type valeur ajoutée, il était enthousiasmé avec ce qui était en train d'être fait aux États-Unis avec ce type de mesures »[35]. Nous rentrerons plus en détail dans les controverses et les circulations produites par l'appropriation de ces instruments par les organisations internationales dans le prochain chapitre. Avant cela, il nous faut questionner comment et pourquoi le Mexique et le Chili adoptent cet instrument pendant les années 1990, alors qu'il n'est pas encore stabilisé aux États-Unis.

### *1.2. «* Carrera Magisterial *» : un outil « pour choisir » approprié par le syndicat enseignant*

Le dispositif « *Carrera magisterial* » mexicain est introduit en 1992 (« *Carrera* » dans ce qui suit). Il s'agit d'un « programme d'incitations pour les enseignants pionnier au niveau mondial »[36] qui permet aux enseignants obtenant les meilleurs résultats d'augmenter leurs

[31] W.L. Sanders et S.P. Horn, « Research Findings », art cit.
[32] Z.W. Griffen, « The 'Production' of Education… », art cit. ; Jal Mehta, *The Allure of Order: High Hopes, Dashed Expectations, and the Troubled Quest to Remake American Schooling*, New York, Oxford University Press, 2013.
[33] Sur la séquence 2001-2012 voir Z.W. Griffen et A. Panofsky, « Ambivalent Economizations… », art cit., p. 528-533.
[34] Entretien, Lucrecia Santibáñez, économiste mexicaine à UCLA, passée par RAND dans les années 2000, visioconférence, 05 septembre 2023.
[35] Entretien, Jorge Manzi, directeur du MIDE chilien, Santiago de Chile, 04 octobre 2019.
[36] Lucrecia Santibáñez (dir.), *Haciendo camino: análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, Santa Monica, RAND, 2007, p. iii.

salaires. Comme son nom l'indique, cet instrument ne s'inspire pas des modèles de valeur ajoutée en cours de stabilisation à ce moment aux États-Unis, mais plutôt des carrières de la fonction publique : les salaires enseignants devraient pouvoir progresser dans la fonction, sans que ceux-ci ne doivent opter pour des postes de directions – ou chercher un deuxième emploi. Il s'agit néanmoins d'une version « économicisée » de ces carrières, où les augmentations salariales découlent non pas de l'ancienneté, mais aussi du mérite et de la performance. L'influence des idées des économistes est tout de même relative. Comme nous le verrons, l'instrument est introduit suite à l'acceptation syndicale de la décentralisation éducative en échange d'un contrôle relatif de l'instrument et de ses critères d'évaluation[37].

Les observateurs de la politique éducative mexicaine soulignent généralement la nature double de « *Carrera* », un instrument à la fois influencé par les conceptions économistes et syndicales de l'évaluation. Si l'administration éducative elle-même souligne la demande syndicale d'un « système d'incitations et de catégorisations du travail reposant sur la qualité et l'endurance des enseignants, sur leurs efforts de formation professionnelle, ainsi que sur la difficulté du travail effectué »[38], le premier projet de ce type d'évaluation est né d'une proposition du Centre d'études éducatives (CEE) et de Pablo Latapí. Outre les appels récurrents à la décentralisation de l'éducation, cette proposition comprend une nouvelle définition du problème des salaires enseignants et de sa solution :

> « Il n'existe pas d'incitations pour les enseignants travaillant dans des régions isolées et éloignées, ni de mécanismes pour stimuler ceux qui obtiennent de bons résultats... [Il est nécessaire] que nous établissions des mécanismes d'évaluation des performances du personnel ainsi que des mécanismes pour les récompenser en fonction de leurs performances »[39]

Cette conception économicisée de l'évaluation des enseignants est une solution séduisante dans un contexte d'austérité budgétaire. En introduisant un instrument de rémunération au mérite, la nouvelle administration peut revendiquer des augmentations des salaires (au niveau agrégé), tout en recherchant l'« efficacité » et la « qualité » au niveau individuel. Il n'est donc pas surprenant que le groupe technocratique du ministère de l'Éducation reprenne cette proposition. L'équipe de négociations de la décentralisation éducative et de l'introduction de « *Carrera* » est dirigé par le sous-secrétaire de planification et de coordination éducative, Esteban Moctezuma, et par Carlos Mancera, coordinateur du cabinet du ministre qui remplacera E.

[37] Merilee S. Grindle, *Despite the Odds: the Contentious Politics of Education Reform*, Princeton, Princeton University Press, 2004 ; Maria Victoria Murillo, *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2001.
[38] Subsecretaría de planeación y coordinación, *Carrera Magisterial. Antología.*, Ciudad de México, SEP, 2001, p. 48.
[39] Document signé par Pablo Latapí, cité par Sergio Fernández, « Carrera magisterial: ¿promoción o control docente? » dans Aurora Loyo (dir.), *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994)*, Ciudad de México, Plaza y Valdés, 1997, p. 215.

Moctezuma à son poste en 1994. Si tous les deux sont économistes (le premier a obtenu un master d'économie à Cambridge, le second une licence d'économie à l'université privée ITAM), ils développent leurs carrières dans l'administration et dans le secteur privé. Cela fait que, s'ils peuvent être au fait de raisonnements économiques sur « l'efficience » enseignante, ils ne connaissent pas les expérimentations autour des VAM. Cela est visible dans leur définition de la performance, centrée sur des « questions formelles » du quotidien scolaire, telles que « l'assistance, la ponctualité, la planification des cours et le suivi des programmes »[40]. Cette définition peu économicisée de la performance (au sens de sa non quantification autant que de son manque d'intérêt pour les résultats des élèves) prend sens dans les parcours peu spécialisés de ces experts bureaucratiques, ainsi que dans leurs représentations du syndicat enseignant. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, celui-ci est perçu comme une entrave aux tentatives de décentralisation, qui demeure la priorité du gouvernement.

Si la rémunération au mérite et l'évaluation des performances auraient pu être conçues comme un outil de lisibilité du travail des enseignants par l'État et une attaque contre le pouvoir syndical, elles sont rapidement appropriées par le syndicat lui-même. Sous la direction d'Elba Esther Gordillo, le syndicat s'aligne sur le projet présidentiel de « modernisation »[41] : « Il l'a aidée en 1989 dans la lutte pour la direction contre Jonguitud [président du syndicat à l'époque] et elle lui a rendu la faveur trois ans plus tard en appuyant l'accord de 1992 »[42]. En échange de son appui au président et à la décentralisation, le syndicat peut faire valoir sa conception de la « performance » dans les discussions pour l'introduction de « *Carrera* » : celle-ci devrait récompenser l'ancienneté et la participation à des activités extrascolaires (comme l'administration scolaire ou le tutorat des nouveaux enseignants) plutôt que ces questions « formelles » du quotidien scolaire (comme l'assiduité, la ponctualité, ou la planification des cours)[43].

Le projet d'économicisation mexicain, pragmatique et peu théorisé dans sa formulation initiale, maintien le rôle du syndicat dans la gestion des carrières enseignantes. On peut observer cette hybridation dans les critères d'évaluation utilisés dans « *Carrera* » au cours de ses plus de vingt ans de fonctionnement et particulièrement dans l'instrumentation initiale de 1993 (tableau 6). Dans celle-ci, les épreuves standardisées de connaissances des élèves ou des enseignants représentent à peine un tiers du résultat final, tandis que les critères « professionnels » tels que l'ancienneté, la formation continue, le diplôme ou l'évaluation par les pairs constituent l'essentiel de l'évaluation.

---

[40] Sergio Fernández, « Carrera magisterial », *op. cit.*, p. 230.
[41] Aurora Loyo, « Las ironías de la modernización: el caso del SNTE » dans Aurora Loyo (dir.), *Los actores sociales y la educación*, *op. cit.,* p. 23-62.
[42] Membre du groupe de négociation avec le syndicat, cité par Merilee S. Grindle, *Despite the Odds, op. cit.*, p. 144.
[43] Sergio Fernández, « Carrera magisterial », *ibid.*

Néanmoins, les réformes successives de « *Carrera* » rapprochent le dispositif des modèles valeur ajoutée. Comme le montre le poids croissant des résultats des élèves dans « *Carrera* », l'instrument s'oriente vers ce modèle dans sa dernière période. Ce tournant économisant s'appuie sur les recommandations formulées par la RAND en 2007. Demandé par le groupe technocratique du département de l'éducation et coordonné par l'économiste mexicaine Lucrecia Santibáñez, ce rapport critique l'incapacité de facto de « *Carrera* » à différencier les salaires des enseignants (à peine 2% atteignent les niveaux de performance supérieurs, où le salaire de base est plus que triplé) et son utilisation comme outil clientéliste par le syndicat[44]. Est proposé le renforcement du système d'évaluation de la performance des enseignants à travers des « mesures "objectives" comme les résultats des élèves »[45]. Le problème des salaires enseignants semble néanmoins résolu (entre 1989 et 1994 les salaires réels enseignants doublent et en 2000 ils atteignent 4,35 fois le montant du salaire minimum de la capitale[46]) et s'orienter vers la problématique économiste de la différenciation salariale.

Nous reviendrons plus tard sur l'évolution du dispositif vers un modèle VAM. Pour l'instant, il nous faut remarquer sa stabilité (il ne sera mis à l'arrêt qu'en 2014), qui découle de la capacité de « *Carrera* » à entretenir l'entrelacement des bureaucraties éducative et syndicale. Le dispositif est cogéré par les représentants syndicaux au niveau de l'école (où l'évaluation par les pairs de « l'organisme scolaire d'évaluation » détermine 28 % du résultat final de l'enseignant), local (où des commissions paritaires à majorité syndicale déterminent l'accès au programme[47]) et fédéral. Si le dispositif est construit et mis en œuvre par la direction générale d'évaluation (qui fait partie du sous-secrétariat de planification, le noyau technocratique du ministère), ses membres doivent négocier le contenu des épreuves standardisées (25 % du résultat) au sein de commissions paritaires de révision siégeant tous les ans. Si, comme nous le verrons dans le quatrième chapitre, la construction de ces épreuves permet la construction de capacités de mesure étatique, leur intégrité est questionnée par les experts universitaires et/ou de l'Institut national d'évaluation de l'éducation (INEE). Cette agence « déconcentrée » dépendant du ministère, mise en place en 2002 par les experts éducatifs proches de Pablo Latapí[48] rentre directement en concurrence avec la direction générale d'évaluation pour le

[44] Carlos Ornelas, « La Carrera magisterial en México » dans Maria Victoria Murillo (dir.), *Carreras magisteriales, desempeño educativo y sindicatos de maestros en América latina*, Buenos Aires, FLACSO, 2002, p. 83-101.
[45] Lucrecia Santibáñez (dir.), *Haciendo camino, op. cit.*
[46] C. Ornelas, « La Carrera magisterial en México », art cit, p. 104. Ce chiffre est tout de même contesté. Par exemple, Alberto Arnaut considère qu'il est déjà atteint en 1993 grâces à « *Carrera* », voire Alberto Arnaut, *Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996, p. 202.
[47] Lucrecia Santibáñez et Brenda Jarillo, « Conflict and Power: The Teachers' Union and Education Quality in Mexico », *Well-Being and Social Policy*, 2007, vol. 3, nº 2, p. 21-40.
[48] « [En 2000] il voulait placer ses deux pions les plus importants […] : Sylvia [Schmelkes] et Felipe Martínez Rizo. Alors Felipe a été placé à l'INEE et Sylvia a créé la Coordination Interculturelle Bilingue, directement sous la tutelle du ministre », entretien, Margarita Zorrilla, directrice générale de l'INEE entre 2009 et 2012, Ciudad de México 02 mars 2018.

contrôle de la juridiction des évaluations du système éducatif. En retour, « la [direction générale d'évaluation] est devenue assez tôt une force d'opposition – sourde, mais effective – au lancement de l'INEE, pour plus tard être dépossédée de son "patrimoine" »[49].

Le projet mexicain d'économicisation est donc limité et contraint par la configuration bureaucratique où il prend forme. Si les économistes du ministère auraient sans doute préféré l'introduction d'un dispositif reposant davantage sur la quantification des performances enseignantes, et moins sur des critères « professionnels » (certification, évaluation entre pairs, formation continue), « *Carrera* » est un moyen pour eux d'obtenir leur priorité : la décentralisation du système éducatif. Pour le syndicat, ce dispositif volontaire peut être revendiqué comme un moyen peu contraignant d'augmenter les salaires enseignants (les enseignants obtenant de « mauvais » résultats ne sont pas sanctionnés). Il en est plus, l'acceptation de l'évaluation et de la décentralisation peut être revendiquée comme une rupture avec les pratiques « traditionnelles » du syndicat et comme un alignement avec la « modernisation » et la démocratisation du pays. Cette prise de position est particulièrement efficace pour désactiver la dissidence interne qui, en 1989, avait mis en branle les équilibres internes de l'organisation. Sans surprise, la dissidence syndicale critique « *Carrera* » comme la concrétisation d'une gestion « néolibérale », individualisée et concurrentielle de la carrière des enseignants[50]. Si l'instrument entretien l'imbrication des bureaucraties éducative et syndicale, « *Carrera* » contribue à introduire en douceur un nouveau mode de gouvernement de la profession et des salaires enseignants. Ceux-ci sont désormais une fonction de la performance individuelle de l'enseignant. Cette logique demeure ancrée jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, à partir de 1992, les controverses portent non pas sur les modalités d'augmentation les salaires enseignants mais sur celles de mesure de leur performance. Le « pragmatisme » de « *Carrera* » fait face entre 2006 et 2012 aux critiques d'universitaires (économistes de l'éducation et psychométriciens, principalement) et d'experts ministériels qui souhaitent introduire un instrument permettant de « voir » réellement les pratiques enseignantes, par-delà le voile syndicat que « *Carrera* » maintien.

[49] Mexicanos Primero, *La creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa de México. Un modelo de institucionalidad mixta, como experiencia de gobernabilidad de los sistemas educativos*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Políticas Públicas, 2007, p. 28.
[50] Aurora Loyo, « Sindicalismo y educación en México: las voces de los líderes », *Revista Mexicana de Sociología*, 1997, vol. 59, nº 3, p. 207-235.

Tableau 6 : Critères d'évaluation de « *Carrera* » (1993-2011)

| Critères | Poids (%) | | |
|---|---|---|---|
| | 1993 | 1998 | 2011 |
| Résultats des élèves* | 7 | 20 | 50 |
| Formation continue | 15 | 17 | 20 |
| Études et certification professionnelle | 15 | 15 | – |
| Épreuve standardisée | 25 | 28 | 5 |
| Évaluation par les pairs | 28 | 10 | – |
| Ancienneté | 10 | 10 | 5 |
| Participation à l'administration éducative | – | – | 20 |

Source : adapté à partir de Paulo Santiago et al. (dir.), *OECD reviews of evaluation and assessment in education: Mexico 2012*, Paris, OECD, 2012.
* A partir de 2011 il s'agit des résultats de l'épreuve standardisée nationale ENLACE. Avant, il s'agit d'épreuves construites *ad hoc* par le ministère.

Tableau 7 : Critères d'évaluation du SNED

| Critères | Poids (%) |
|---|---|
| Résultats des élèves* | 37 |
| Amélioration des résultats des élèves | 28 |
| Égalité des chances et non-discrimination | 22 |
| Intégration des enseignants et des parents | 5 |
| « Initiative » (gestion et projet scolaire) | 6 |
| Amélioration des conditions de travail | 2 |

Source : adapté à partir d'Alejandra Mizala et Pilar Romaguera, « Incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile » dans Maria Victoria Murillo (dir.), *Carreras magisteriales, desempeño educativo y sindicatos de maestros en América latina*, Buenos Aires, FLACSO, 2002, p. 51-72.
* Moyenne de l'épreuve standardisée nationale SIMCE. L'amélioration des résultats est aussi mesurée à partir de cette épreuve.

*1.3. SNED : un instrument « pour voir » et complémentaire au marché*

Comparé à « *Carrera* », le « Système national d'évaluation des performances » (SNED) introduit au Chili en 1996 est beaucoup plus proche des dispositifs d'évaluation de la valeur ajoutée états-uniens. Cela n'est pas particulièrement surprenant puisque les idées économistes sont bien ancrées dans un secteur éducatif chilien marchandisé pendant la dictature. Le SNED est d'ailleurs présenté par ses conceptrices, des économistes universitaires, comme un complément au marché et une aide au choix des familles. Or, ce dispositif présente des particularités par rapport aux VAM qui se développent parallèlement aux États-Unis. Les évaluations et les récompenses sont collectives, ce qui protège l'instrument de certaines des critiques habituellement adressées aux VAM, tout en empêchant certains de ses usages comme « outil pour choisir ». Outil permettant de résoudre des « asymétries d'information » dans le marché éducatif, le SNED serait aussi un moyen de résoudre le problème des salaires enseignants, que les politiques des premiers gouvernements démocratiques n'ont pas encore résolu. Pour ses conceptrices, l'instrument apparaît aussi comme un moyen d'asseoir leur spécialisation disciplinaire dans l'économie de l'éducation.

Après la transition démocratique et l'accès des experts des centres de recherche indépendants à l'administration, les enseignants ont été partiellement réincorporés à l'État en obtenant le « Statut enseignant ». Cette nouvelle régulation du travail protège les enseignants des écoles publiques de certains arbitraires de la législation du travail et prévoir l'introduction d'un salaire minimum enseignant. Le Statut n'est néanmoins pas salué par les enseignants, qui le qualifient de « Statut indécent »[51], ni par les secteurs les plus économicisants de la bureaucratie et de l'expertise chilienne. Dans le rapport commandé par le président Eduardo Frei Ruiz-Tagle, *Les défis de l'éducation chilienne face au XXI*$^{ème}$ *siècle*, aussi connu comme sous le nom de « rapport Brunner », du nom du ministre porte-parole du gouvernement et coordinateur de sa rédaction, José Joaquín Brunner, on peut lire que le principal problème de la profession enseignante est que l'État est l'« employeur principal » :

> « [D]ans cette situation, les enseignants sont amenés à des négociations nationales dans le but d'obtenir des salaires minimums, des bonifications et autres bénéfices égaux pour tous et, dans la mesure du possible, un statut qui puisse garantir la stabilité des emplois et une carrière basée sur l'ancienneté dans le poste. Cette forme d'organisation de la profession enseignante n'a pas bénéficié aux enseignants individuels […] ou la

[51] En espagnol « *Estatuto indecente* », jeu de mots qui joue avec la proximité entre *« docente* » (enseignant) et « *decente* » (décent). Ces critiques portent principalement sur l'exclusion des enseignants du système privé du Statut et sur l'absence d'une carrière professionnelle qui permette de résoudre la précarité enseignante et de réinstaurer le statut fonctionnaire. Voir Iván Núñez, « El profesorado, su gremio y la reforma de los 90 : presiones de cambio y evolución de la cultura docente » dans Cristián Cox (dir.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 2003.

> profession. Elle ne promeut pas la qualité de l'enseignement, ni son effectivité, ni répond non plus aux exigences du pays. Le résultat a été plutôt catastrophique : les enseignants se trouvent parmi les professionnels détenant un titre universitaire ou équivalent les moins bien rémunérés »[52]

Pour répondre à cet état des lieux « catastrophique », les auteurs de ce rapport proposent une nouvelle solution au problème des rémunérations enseignantes. Là où la solution développementaliste avait été d'avancer dans l'établissement d'une carrière enseignante et là où les *Chicago boys* avaient conçu une régulation salariale par le marché, l'équipe de Brunner propose une solution à mi-chemin. Les salaires enseignants devraient augmenter de façon différenciée, en « supprimant les entraves qui empêchent […] l'association des salaires à la performance professionnelle » et en « [adoptant] des schémas de paie en fonction du mérite qui récompensent l'initiative et les résultats des enseignants »[53].

C'est pour répondre à cette demande que voit le jour en 1996 le « Système national d'évaluation des performances » (SNED). Comme la « *Carrera* » mexicaine, le SNED promet de résoudre le problème des salaires enseignants au moyen d'incitations liées aux résultats. Cependant, si l'instrument mexicain ressemble à une version des carrières bureaucratiques traditionnelles saupoudrée d'économicisation, la SNED est explicitement incorporée dans la logique de marché de l'éducation chilienne. Comme l'affirment ses conceptrices, ce dispositif d'« *accountability* » devrait corriger les asymétries d'information sur le marché scolaire en offrant aux parents des signaux sur la qualité des enseignants en amont de leur choix d'établissement. Le SNED « complète ainsi d'autres propositions qui visent à établir des mécanismes de marché et de concurrence dans le secteur en subventionnant la demande éducative (*voucher*) »[54].

Cette articulation marchande est cohérente avec les principes de fonctionnement du système éducatif privatisé chilien et avec la trajectoire de ses conceptrices. Contrairement au Mexique, où « *Carrera* » est le résultat de négociations entre l'administration de l'éducation et le syndicat des enseignants, le SNED est un produit plus « pur » de l'économie. Après une première tentative de mise en place de l'instrument par les équipes du ministère, la mise en œuvre de celui-ci est attribuée à une équipe d'économistes de la faculté d'ingénierie de

[52] Comisión nacional para la modernización de la educacion chilena designada por S.E. el Presidente de la República, *Informe de la comisión nacional para la modernización de la educación*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1995, p. 111-112. Voir aussi : Comité técnico asesor del diálogo nacional sobre la modernización de la educacion chilena designado por S.E. el Presidente de la República, *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1995.

[53] Comisión nacional para la modernización de la educacion chilena designada por S.E. el Presidente de la República, *Informe de la comisión nacional para la modernización de la educación*, *op. cit.*, p. 113.

[54] Alejandra Mizala et Pilar Romaguera, « School and Teacher Performance Incentives: The Latin American Experience », *International Journal of Educational Development*, 2004, vol. 24, nº 6, p. 740.

l'Université du Chili, dirigée par Alejandra Mizala et Pilar Romaguera[55]. Les deux ont rejoint l'Université du Chili après avoir réalisé leurs thèses en économie aux États-Unis. Mizala a soutenu la sienne (sur la libéralisation des marchés financiers chiliens) à Berkeley en 1985, tandis que Romaguera a fait de même quelques années plus tard (1989) à l'université de Boston sur la détermination des salaires au Chili. Si elles ne sont donc pas des spécialistes de l'éducation, elles ne sont pas non plus des avocates doctrinaires de sa privatisation – « le département d'économie de l'Université du Chili […] était encore entre les mains des *Chicago boys*. C'était hors de question que je travaille là-bas, ou qu'ils m'embauchent ! »[56]. Elles trouvent néanmoins dans le secteur éducatif une opportunité professionnelle. Par exemple, Mizala, bien que formellement membre du département d'ingénierie, créé l'Institut d'études avancées en éducation et dirige le Centre de recherches avancées en éducation, tous les deux à l'Université du Chili, tout en conseillant l'administration dans plusieurs instruments d'action publique comme le SNED ou, plus tard, la « carrière enseignante ».

Comme nous pouvons l'observer dans le tableau 7, les savoirs économiques informent l'instrumentation du SNED. Ne devant pas négocier avec un puissant syndicat enseignant comme le mexicain et mieux au fait des débats et innovations instrumentales états-uniennes, ces économistes investissent la modélisation des résultats des élèves et de la valeur ajoutée par les enseignants. Elles profitent, pour cela, des résultats des épreuves standardisées en place au Chili depuis 1988[57]. Contrairement à la « *Carrera* » mexicaine, les résultats des élèves (et leur amélioration) représentent jusqu'à 65 % du résultat final. L'instrument chilien s'écarte néanmoins des dispositifs traditionnels de VAM. Les enseignants ne sont pas évalués individuellement, mais collectivement. Par ailleurs, leurs résultats du SNED sont « contextualisés », c'est-à-dire que les écoles ne sont comparées qu'avec des établissements similaires (en termes de géographie et de composition sociale) dont seulement les 25 % les mieux classées sont récompensées – à hauteur d'environ un mois de salaire supplémentaire pour chaque enseignant[58]. L'instrument n'inclut pas pour autant de sanctions pour les établissements n'augmentant pas les résultats de leurs élèves. L'instrument n'inclut pas de mesures « subjectives » comme l'évaluation par les pairs ou des critères « professionnels », comme l'ancienneté, le diplôme ou la formation continue. Il s'agit d'un instrument d'économicisation plus « pur » et quantificateur.

Bien qu'il soit obligatoire pour toutes les écoles financées par l'État (tant les écoles publiques-municipales que les écoles privées-subventionnées) et qu'il soit en place sans

[55] Cette équipe prend les rênes du SNED à partir de 1997, pour une première évaluation en 1998/1999. Alejandra Mizala, communication personnelle, juillet 2023.
[56] Entretien, Alejandra Mizala, Université du Chili, Santiago de Chile, 08 novembre 2019.
[57] Alejandra Falabella et Claudio Ramos Zincke, « La larga historia de las evaluaciones nacionales a nivel escolar en Chile », *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 2019, nº 11, p. 66-98.
[58] A. Mizala et P. Romaguera, « School and Teacher Performance Incentives », *op. cit.*

interruption depuis 1996, la SNED n'a pas fait l'objet d'une grande attention académique ou politique. En effet, cet instrument d'économicisation « discret »[59] n'a pas suscité autant de controverses et de critiques syndicales que les standards d'évaluation introduits en 2004 que nous étudierons dans la fin de ce chapitre. Le SNED joue cependant un rôle dans l'institutionnalisation de la logique du salaire au mérite et dans l'acceptation par les enseignants d'évaluations standardisées de leurs performances. Cette discrétion pointe néanmoins aux limites d'un dispositif expérimental et qui ne résout pas le problème des bas salaires enseignants ou les problématiques de gestion de la profession enseignante « ré-étatisée ».

En premier lieu, il peut sembler étrange que le syndicat des enseignants chiliens n'ait pas contesté l'introduction du SNED et qu'il lui ait accordé son « consentement ou sa neutralité »[60]. En effet, le SNED apparaît comme une intervention bénigne pour les enseignants : il n'introduit pas de nouvelles évaluations, mais s'appuie sur des outils existants (l'évaluation des élèves SIMCE), il est collectif et « contextualisé » et, si de bons résultats donnent lieu à des récompenses, un mauvais classement n'entraîne pas de sanctions. De plus, au moment de son introduction, le syndicat et sa direction nouvellement élue sont pris dans d'autres batailles. Depuis l'introduction du Statut enseignant en 1991, le *Colegio de profesores* tente de démanteler le système d'évaluation par « qualifications ». Les « qualifications » sont des évaluations bureaucratiques qui accordent aux directeurs d'école un pouvoir discrétionnaire sur les enseignants – alors que la plupart des directeurs nommés par la dictature demeurent en poste. Les enseignants refusent un système d'évaluation pouvant être mobilisé comme outil disciplinaire de persécution politique. Suite à leurs menaces de mobilisation, les maires refusent de mettre en place les « qualifications »[61].

Le SNED ne résout donc pas un des principaux points de friction de l'incorporation de la profession à l'État. Il en va de plus, ses évaluations étant collectives, les résultats ne peuvent pas être mobilisés pour des décisions individuelles sur les enseignants. Cela explique les réticences du ministère des Finances à transférer des fonds pour l'augmentation des « récompenses » attribuées par le dispositif – et, en retour, ces réticences expliquent l'inhabilité du SNED pour augmenter significativement les salaires enseignants[62]. Or, dans le cadre de la nouvelle régulation du travail enseignant, et en absence des « qualifications », les autorités éducatives locales recherchent précisément un « outil pour choisir », récompenser et licencier des enseignants : « les maires – et le ministère – voyaient qu'ils avaient un ensemble

[59] Philippe Bezes, « Rationalisation salariale dans l'administration française. Un instrument indiscret » dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 71-122.
[60] I. Núñez, « El profesorado, su gremio y la reforma de los 90 », *op. cit.*, p. 27.
[61] Entretien, Jorge Pavez, président du Colegio de profesores entre 1995 et 2007, Santiago de Chile, 31 octobre 2019.
[62] Alejandra Mizala et Pilar Romaguera, « Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile » dans Cristián Cox (dir.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo, op. cit.*

d'enseignants avec des formations très différenciées, avec des performances variables, et que nous étions en train de ne rien faire pour avoir de meilleurs enseignants dans les salles de cours. »[63]

> « Le système du Statut Enseignant est ce qui entretient la mort du système municipal, parce que ceux qui sont titulaires de leur poste sont essentiellement impossibles à bouger. Tu les embauches, oui, puis tu les évalues et à la fin de l'année tu peux leur dire qu'ils vont être licenciés. Mais, c'est là qu'arrivent les problèmes. Tout d'un coup pour des raisons politiques, de relation avec l'association professionnelle, la corporation municipale va te dire "malheureusement vous allez devoir le maintenir parce que nous ne pouvons pas le virer". »[64]

S'il redonne du pouvoir de négociation aux enseignants, le Statut enseignant n'annule pas pour autant les relations d'autorité locales. Il en demeure que, venant d'une situation autoritaire et de marché, les directeurs d'établissement et les administrateurs éducatifs souhaitent maintenir leur capacité de gestion de la profession enseignante. Il en va de même pour les acteurs financiers de l'État :

> « [La direction du budget] achète des résultats scolaires, un bon SIMCE. C'est ce qu'ils achètent. Ça et la paix sociale. […] Le directeur du budget a toujours un chargé de conflits. […] Et c'est toujours comme ça, "contre quelque chose". Typique économiste. C'est leur posture habituelle. Ils ont toujours beaucoup de mal à lâcher des ressources. »[65]

Si les administrations locales et les secteurs « économicisants » de l'administration nationale souhaitent un dispositif « pour choisir », le SNED apparaît davantage comme un « outil pour voir » permettant à ses conceptrices de mettre à l'épreuve leur propre travail académique sur l'efficience. Dans une configuration caractéristiquement chilienne, le dispositif n'est pas incorporé à l'État, mais est opérationnalisé depuis l'Université du Chili[66]. Depuis l'introduction du SNED, ses conceptrices diffusent activement le dispositif dans des journaux spécialisés[67] ou à travers les organisations internationales[68] et interviennent amplement sur le débat de la « valeur ajoutée » par les écoles ou les enseignants[69].

---

[63] Entretien, Jaime Veas, à l'époque secrétaire général de la corporation éducative de la commune de Pudahuel, il exerce différentes positions en lien avec la politique enseignante au ministère entre 2000 et 2010 puis entre 2014 et 2018, Santiago de Chile, 09 novembre 2019.
[64] Directeur d'une école municipale, cité dans Beatrice Ávalos (dir.), *¿Héroes o villanos? La profesión docente en Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 2013, p. 293.
[65] Entretien, Jaime Veas, *op. cit.*
[66] Nous analysons plus en détail la construction de capacités bureaucratiques en dehors de l'État dans le chapitre 5.
[67] A. Mizala et P.Romaguera, « School and Teacher Performance Incentives », *op. cit.*
[68] Alejandra Mizala et Pilar Romaguera, *El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) en Chile*, Washington, Banque interaméricaine de développement, 2003.
[69] Alejandra Mizala et Pilar Romaguera, « School Performance and Choice: The Chilean Experience », *The Journal of Human Resources*, 2000, vol. 35, nº 2, p. 392 ; Alejandra Mizala, Pilar Romaguera et Darío Farren, « The Technical Efficiency of Schools in Chile », *Applied Economics*, 2002, vol. 34, no 12, p. 1533-1552.

La trajectoire des VAM au Mexique et au Chili présente certains parallélismes avec celle de ces outils aux États-Unis mais, surtout, des divergences importantes sur lesquelles nous devons nous pencher pour comprendre l'éventuelle introduction d'évaluation par standards dans ces deux pays. Pour des raisons symétriques et distinctes, la capacité de « *Carrera* » et du SNED à assembler différents groupes d'acteurs fait en même temps la force et la faiblesse de ces instruments. Au Mexique, « *Carrera* » tient pendant presque un quart de siècle grâce à sa capacité à entretenir l'imbrication entre les bureaucraties éducative et syndicale, d'une part, et à résoudre de façon pragmatique le problème des salaires accentué pendant les années 1980, d'autre part. Comme aux États-Unis, ce sont initialement des experts bureaucratiques et liés aux *think tanks* du secteur qui introduisent l'outil. Cela insère « *Carrera* » dans les problématiques de l'administration et de la profession et délie l'instrument des discussions universitaires sur la précision des mesures. Comme nous le verrons dans la suite, les tentatives de réformer l'instrument pour le rapprocher des modèles de valeur ajoutée déclenchent des controverses académiques et expertes autour de la mesure éducative qui donnent une nouvelle centralité à ces experts exclus par la gestion « pragmatique » de la profession. Le SNED chilien rencontre le problème inverse. Issu du travail d'économistes universitaires, qui mobilisent leur innovation dans le but d'accumuler du capital académique et de s'ancrer dans l'économie de l'éducation, le dispositif agit en définitive davantage comme un « outil pour voir » que comme un « outil pour choisir ». Si l'instrumentation des évaluations du SNED (collectives et contextuelles) le protège de critiques comme celles formulées par les syndicats états-uniens à l'égard des VAM individuels, ce soin empêche aussi son extension. La technocratie éducative chilienne et la profession enseignante feront « charnière » autour des standards, des instruments de « professionnalisation » qui semblent résoudre leurs problématiques symétriques.

## 2. La psychométrie au service de la professionnalisation : l'émergence des standards au Chili

En effet, la logique collective du SNED le rend inutile en tant qu'« outil pour choisir » – l'un des principaux objectifs des VAM individuels ou des procédures administratives traditionnelles telles que les « qualifications » ou les concours. Malgré ces lacunes, les standards ne sont introduits qu'en 2004, après près d'une décennie de négociations entre le Colegio et le ministère de l'Éducation. Dès 1995, l'équipe de négociation du syndicat reconnait que « les incitations individuelles : salaires, concours, bourses... *ne doivent pas être abandonnées.* Elles font partie de notre ligne de conduite qui "admet" l'évaluation et la qualification du personnel »[70]. Cette

[70] Colegio de Profesores, *Comisión de calificaciones (Papel de trabajo)*, Santiago de Chile, Archivo nacional de la administración, s.d. (probablement 1996 ou 1997), p. 2.

prédisposition à l'évaluation, nuancée par les guillemets autour du mot « admet », découle non seulement de l'urgence d'augmenter les salaires des enseignants, mais aussi des relations interpersonnelles entre les conseillers du syndicat et les cadres techniques du ministère de l'Éducation. Les négociateurs des deux côtés de la table sont des experts de gauche proches du syndicat des enseignants depuis la dictature, lorsque tous trouvent refuge au centre de recherche indépendant PIIE. Après la transition, les chercheurs du PIIE ont été recrutés en masse par les gouvernements de la *Concertación* et dirigent la politique éducative pendant deux décennies. Leurs collègues plus jeunes poursuivent des carrières académiques plus traditionnelles tout en maintenant les liens avec le syndicat construits pendant la dictature. Il convient de noter qu'aucun des anciens membres du PIIE participant aux négociations sur l'évaluation n'est économiste, il s'agit plutôt de psychologues, sociologues ou spécialistes de l'éducation.

Cette deuxième section interroge comment et pourquoi ces acteurs mobilisent les standards professionnels comme outil d'évaluation et de « professionnalisation » de l'enseignement. Aussi importés des États-Unis, les standards sont porteurs d'une problématisation alternative au problème de la « qualité » enseignante et du manque de résultats éducatifs : ceux-ci seraient le résultat d'une professionnalisation enseignante inaboutie (2.1.). Les standards répondraient à ce manque en explicitant et en codifiant les savoirs professionnels ce qui permettrait, en retour, de défendre publiquement « l'expertise » professionnelle et de réguler les écarts à la norme à l'intérieur de la profession. Décalqués sur le modèle des standards de professions comme la médecine ou le droit, les standards enseignants doivent néanmoins faire face aux incertitudes et aux luttes de définition autour du contenu des savoirs professionnels enseignants légitimes. Si le *Colegio de profesores* participe à la construction de ces standards, l'élaboration de l'outil est principalement contrôlée par les experts de l'administration éducative (2.2.). Le projet des standards peut en ce sens être assimilé à une forme de « professionnalisation par le haut » au contenu principalement rhétorique et voué à renforcer le contrôle sur la profession. Cela se traduit par des choix lors de l'instrumentation de l'outil qui, tout en contribuant à sa légitimation professionnelle, introduisent des conséquences économicisées sur les salaires et les emplois enseignants (2.3.).

### *2.1. Les standards comme vecteur de professionnalisation*

Jusqu'à présent, nous nous sommes concentrés sur le rôle des économistes dans la formalisation du paradigme de la « qualité » éducative. À partir d'outils comme les modèles de la valeur ajoutée, on assisterait à un processus d'économicisation de l'éducation. Or, les économistes ne sont pas seuls à tenter d'orienter les débats ouverts à cette période. Un autre groupe composite d'experts issus de formations en éducation, psychologie ou sciences sociales et ayant souvent

occupé des postes dans l'enseignement produit ses propres recommandations. De façon peu surprenante à la vue de leurs formations et trajectoires, ces recommandations sont centrées sur la professionnalisation des enseignants, qui devrait passer par l'établissement de standards professionnels permettant de les sélectionner, les évaluer et les récompenser. Contrairement à l'image de sens commun sur la standardisation de l'éducation, cet outil devrait servir à expliciter le socle de connaissances professionnelles enseignantes, à débureaucratiser la profession et à lui faire gagner en autonomie, d'après le modèle de la profession médicale. Cette première section revient succinctement sur l'origine des standards aux États-Unis, avant de passer à l'étude de leur circulation au Chili.

*Les origines états-uniennes et économicisées des standards*

Comme les VAM, les standards émergent aussi aux États-Unis à partir d'une lecture économicisée du décrochage éducatif du pays dans un contexte de stagnation et de compétition économique post-industrielle où le capital humain devient une pièce centrale de la croissance[71]. La proposition des standards comme solution au problème des résultats éducatifs du pays émane de *think tanks* et d'organisations professionnelles des doyens universitaires. La Fondation Carnegie, spécialisée dans l'éducation et proche « des milieux d'affaires et du gouvernement », publie en 1986 le rapport *A Nation Prepared : Teachers for the 21st Century*. La même année, le Groupe Holmes, « représentant la perspective des doyens des écoles d'éducation », fait paraître *Tomorrow's Teachers*[72]. Malgré leurs différences, les deux prennent le même point de départ (la centralité de l'éducation dans la future croissance économique du pays) et proposent la même solution : pour améliorer la « qualité » éducative, les enseignants doivent devenir une « vraie profession » et, pour cela, des standards doivent être introduits. La standardisation de l'enseignement devrait permettre de réformer les formations initiales enseignantes (pour en faire des études « graduées », en supprimant la spécialisation au niveau « *undergraduate* ») et établir un processus de certification qui organiserait les échelons d'une nouvelle carrière professionnelle, au sommet de laquelle se trouveraient des « Lead Teachers » (rapport Carnegie), mieux rémunérés et participant aussi à l'administration éducative et à l'orientation de leurs collègues. Le caractère professionnel de ces standards serait garanti par une commission nationale formée par des membres de la profession, sous le modèle des commissions de certification médicales. C'est ainsi qu'en 1987, la Fondation Carnegie finance

[71] *A Nation at Risk* est important dans l'histoire de l'économicisation de l'éducation, qui prend néanmoins des racines plus lointaines, dans les controverses autour du « Coleman Report » qui, en 1966, ne donnait qu'une importance secondaire aux « facteurs scolaires » dans la mobilité sociale. Les économistes se sont opposés à ces conclusions pour tenter de dégager les effets de « l'efficience » scolaire. Sur ces luttes états-uniennes, voir Z.W. Griffen, « The 'Production' of Education », art cit. ; J. Mehta, *The Allure of Order, op. cit.* ; R. Normand, *Gouverner la réussite scolaire, op. cit*.

[72] William R. Johnson, « Empowering Practitioners: Holmes, Carnegie, and the Lessons of History », *History of Education Quarterly*, 1987, vol. 27, no 2, p. 222.

la création du National Board for Professional Teaching Standards. Suspicieuse du rôle des universités dans la certification et la professionnalisation enseignante, cette approche contraste néanmoins avec celle du rapport Holmes, où les doyens des écoles d'éducation proposent de renforcer leur juridiction sur ces processus, en décalquant la carrière enseignante sur les diplômes universitaires (le doctorat correspondant ainsi au plus haut rang de la nouvelle carrière professionnelle).

Ces propositions prennent appui sur le travail de spécialistes en éducation souvent passés par l'enseignement mais ayant poursuivi leurs carrières dans la recherche et dans l'expertise. Le meilleur exemple de cette imbrication entre trajectoire professionnelle et prises de positions publiques est Linda Darling-Hammond. Diplômée en éducation par l'université de Yale (1973), elle enseigne brièvement dans une école publique avant d'obtenir son doctorat en éducation à l'université de Temple (1978). Après quatre années passées à la RAND Corporation, elle rejoint le Teachers College de Columbia en 1989, puis l'université de Stanford en 1998. Tout au long de sa trajectoire, elle conseille différents *think tanks*, comme la Fondation Carnegie, et occupe des positions de responsabilité politique en Californie ou dans l'équipe éducative du président Obama. En 1986, elle ébauche une première caractérisation du rôle des « standards de pratique » (« *standards of practice* ») dans l'évaluation et la professionnalisation des enseignants. Ceux-ci devraient permettre le « contrôle professionnel » sur la prise de décisions et la redevabilité des professionnels envers le public et l'État. En retour, ces standards échapperaient au modèle de contrôle « bureaucratique » en reposant sur une « évaluation par les pairs » et un « contrôle par les pairs » de leur production et de l'accès à la profession[73]. Au cours des années 1990 et 2000, ces éléments sont développés par le « mouvement des standards »[74] en parallèle à leur adoption progressive par certaines administrations et associations professionnelles. Leur focalisation sur la « débureaucratisation » de l'enseignement et « l'authenticité » de l'évaluation nous permettent particulièrement de distinguer cet instrument des tentatives d'économicisation de l'enseignement.

*Vers une évaluation de l'enseignement « authentique » et « professionnalisante »*

Assimiler les standards à un vecteur de débureaucratisation et de « professionnalisation » de l'enseignement peut sembler paradoxal. Cette caractérisation prend sens dans une critique des contrôles bureaucratiques basés sur des aspects formels du quotidien scolaire (comme les « qualifications » chiliennes), qui sont assimilés au contrôle du travail enseignant par les supérieurs hiérarchiques, en fonction de critères administratifs éloignés de la pratique

[73] Linda Darling-Hammond, « A Proposal for Evaluation in the Teaching Profession », *The Elementary School Journal*, 1986, vol. 86, nº 4, p. 531-551.
[74] Clive Beck, Doug Hart et Clare Kosnik, « The Teaching Standards Movement and Current Teaching Practices », *Canadian Journal of Education / Revue canadienne de l'éducation*, 2002, vol. 27, nº 2/3, p. 175-194.

professionnelle. Ce seraient ces contrôles qui produiraient une « standardisation des procédures » et qui empêcheraient la « construction de savoirs pouvant être appliqués différemment en fonction des demandes des sujets, du contexte social d'une communauté spécifique ou des besoins d'un enfant donné »[75]. Les standards se présentent ainsi comme un outil permettant de codifier les savoirs de la profession en l'émancipant dans le même geste de la standardisation bureaucratique. Pour cela, les standards doivent trouver un « juste milieu » (« *medium grain* ») entre la codification excessive et contraignante, d'une part, et des standards « si vagues et généraux qu'ils perdraient leur sens »[76], d'autre part. Informés par cette définition, les premiers standards publiés par le *National Board for Professional Teaching Standards* en 1989 déclinent l'enseignement en cinq dimensions : « les enseignants connaissent les matières qu'ils enseignent et comment les enseigner » ; « les enseignants sont responsables de la gestion et le suivi de l'apprentissage de leurs élèves » ; « les enseignants pensent systématiquement à leur pratique et apprennent de leur expérience » et ; « les enseignants font partie de communautés d'apprentissage »[77]. Si ces différentes dimensions de ce que les enseignants « devraient savoir et savoir faire » sont détaillés dans des paragraphes descriptifs, la question de leur mesure demeure en suspens – le *National Board* ne certifie sa première promotion d'enseignants qu'en 1994 et, en 1997, à peine 900 enseignants ont été certifiés dans tout le pays.

La mesure « authentique » de l'enseignement représente en effet la principale particularité des standards comme outil d'évaluation de la profession enseignante. Si en 1986, L. Darling-Hammond évoque la nécessité d'une évaluation « entre les pairs » (mêlant observation des cours et auto-évaluation) comme point de départ de la « responsabilisation professionnelle » et la sortie du « contrôle bureaucratique », la mise en place de ces procédures s'avère complexe en dehors d'un seul district scolaire[78]. Rapidement, le *National Board*, qui prétend agir sur un cadre national, adopte les « portfolios d'enseignement » comme outil de mesure de l'enseignement. Ces portfolios incluent des « enregistrements, des plans de cours, des échantillons du travail des élèves » et des « discussions des buts, intentions et analyses de l'apprentissage des élèves ». Ils devraient servir à « réduire le gouffre entre la théorie et la pratique » en encourageant la réflexivité et l'autoanalyse enseignantes[79]. Cet outil de mesure servirait ainsi à dépasser les simples « listes » de ce que l'enseignant doit savoir ou faire, et

[75] Linda Darling-Hammond, *Reshaping Teaching Policy, Preparation, and Practice. Influences of the National Board for Professional Teaching Standards*, Washington, American Association of Colleges for Teacher Education/National Partnership for Excellence and Accountability, 1999, p. 10.
[76] Linda Darling-Hammond, *The Right to Learn: a Blueprint for Creating Schools that Work*, San Francisco, Jossey-Bass, 1997, p. 228-229.
[77] National Board for Professional Teaching Standards, *What teachers should know and be able to do*, cité dans Linda Darling-Hammond, *Reshaping Teaching Policy, ibid.*, p. 9
[78] L. Darling-Hammond, « A Proposal for Evaluation in the Teaching Profession », art cit.
[79] L. Darling-Hammond, *Reshaping Teaching Policy, ibid*., p. 19

permettrait un « développement professionnel actif – par-delà les cours de formation continue « passifs » typiquement proposés par l'administration (comme dans le cadre de l'évaluation mexicaine « *Carrera* »). En conséquence, leurs résultats devraient donner lieu à des récompenses salariales et de statut, pouvant s'ajouter à d'autres conséquences fortes (« *summative* ») comme les licenciements de ceux n'atteignant pas les standards professionnels. En suivant un processus inverse à celui des modèles de valeur ajoutée, cette évaluation « authentique », que l'on pourrait assimiler à un « outil pour voir », peut donc être transformée en « outil pour choisir » et prendre des décisions de gestion du personnel enseignant. Malgré ces potentiels usages, qui semblent renforcer la *bureaucratisation* de la profession, l'évaluation à travers les portfolios est généralement défendue comme une alternative « formative » et permettant l'apprentissage professionnel[80].

Le développement des portfolios pour mesurer l'adéquation des enseignants au standard est donc une étape indispensable de la construction de cet instrument. Cet outil voit le jour dès 1987, une année après la création du *National Board*. A cette date, *Educational Testing Services* (ETS), entreprise fondée aussi par la Fondation Carnegie et détenant le monopole virtuel des évaluations éducatives aux États-Unis et en Angleterre, lance un projet visant à fournir un « cadre » (*framework*) d'évaluation pour l'embauche des nouveaux enseignants de certains États fédérés, où participe Charlotte Danielson[81]. Diplômée d'histoire par l'université de Cornell, elle a par la suite obtenu un master en « politique, philosophie et économie » à Oxford et un autre en administration éducative à l'université Rutgers. Avant de devenir consultante pour l'ETS, elle enseigne dans une école de Washington et occupe différents postes de supervision et de direction dans l'administration éducative. A partir de son expérience dans ce projet, C. Danielson codifie en 1996 sa propre version des standards professionnels articulés au portfolio, le *Framework for Teaching*. D'abord diffusés par une ONG spécialisée dans la vente de services éducatifs[82], elle commercialise ces standards par la suite – notamment à partir des années 2010, lorsqu'elle fonde le « Danielson Group ». Le *framework* de Danielson décompose l'enseignement en quatre dimensions, à leurs tours déclinées en plusieurs composantes et « éléments », qui se retrouvent dans les grilles d'évaluation du portfolio. Par exemple, la dimension 1 « planification et préparation » inclut des composantes comme « démontrer sa connaissance du contenu et de la pédagogie », « déterminer des résultats d'apprentissage » ou « concevoir l'évaluation des élèves »[83]. Dans chacune de ces composantes, les enseignants

[80] Lawrence Ingvarson, « Teaching Standards: Foundations for Professional Development Reform » dans Andy Hargreaves et al. (dir.), *International Handbook of Educational Change: Part One*, Dordrecht, Springer, 1998, p. 1006-1031.
[81] Intitulé « The Praxis Series : Professional Assessments for Beginning Teachers ». Danielson participe particulièrement au volet « Praxis III : Classroom Performance Assessments ».
[82] L'Association pour le développement de la supervision et du curriculum.
[83] Charlotte Danielson, *Enhancing Professional Practice: a Framework for Teaching*, Alexandria, Association for Supervision and Curriculum Development, 2007 [1996].

reçoivent une qualification entre « insuffisant » et « distingué ». Cela requiert la lecture du portfolio par un enseignant expert, capable d'établir les distinctions fines entre ces différentes catégorisations.

Le *Framework* de Danielson étend les outils et l'idée de certification des nouveaux enseignants à l'ensemble de la trajectoire professionnelle enseignante. Comme les travaux plus « théoriques » de L. Darling-Hammond, cette « définition de l'expertise et des procédures pour certifier […] les praticiens » est aussi porteuse de la promesse de « professionnalisation » de l'enseignement[84]. Cette promesse, qui participe de la stratégie de légitimation de l'instrument est néanmoins en tension avec, au moins, deux facteurs. D'une part, les critiques des standards pointent à l'impossibilité de s'arrêter sur une définition partagée des savoirs et pratiques du « bon enseignant ». Contrairement à la médecine, où la formalisation d'une discipline universitaire au 19ème siècle a permis le passage des « sectes à la science », l'enseignement connaitrait un processus contraire de fragmentation et de querelles internes où « la science a produit des sectes »[85]. Par-delà les enjeux que cela pose en termes d'homogénéisation (idéologique et épistémique) du groupe professionnel, la formalisation de standards non consensuels court le risque d'accentuer l'invisibilisation de certaines pratiques enseignantes – qui était déjà reprochée au « modèle bureaucratique » d'évaluation. Cela se découple d'une seconde tension. Les standards et le portfolio ne représentent pas, en eux-mêmes, un système d'évaluation. Comme le reconnait Danielson, pour cela « il vous faut toute une série d'autres choses – des procédures, de l'entraînement… »[86]. Surtout, ces instruments n'indiquent pas quelles devraient être les conséquences des résultats des enseignants. Si les chercheurs et les experts portant les standards défendent leur usage à des fins d'« autoévaluation, de réflexion sur la pratique et de [développement] de conversations professionnelles », lorsqu'ils sont appropriés par des administrations ceux-ci peuvent être employés à des fins « d'inspection et utilisés pour pénaliser ou punir les enseignants que le directeur n'aime pas »[87]. Dans des contextes marqués par la suspicion vis-à-vis les enseignants et où la politique éducative a été imprégnée des discours sur l'*accountability* et les résultats, ces usages reste une possibilité toujours latente, malgré le caractère souvent volontaire des standards et leur imbrication avec les organisations de l'évaluation déjà institutionnalisées (comme les services d'inspection)[88]. Comment les standards ont-ils circulé au Chili ? Comment est-ce que ces tensions sont négociées dans ce contexte ?

---

[84] *Ibid*. p. 2.
[85] W. R. Johnson, « Empowering Practitioners », art cit., p. 233.
[86] Citée dans Rick Hess, « Straight Up Conversation: Teacher Eval Guru Charlotte Danielson », *Education Week*, 23 juin 2011.
[87] *Ibid*.
[88] Pat Mahony et Ian Hextall, *Reconstructing Teaching: Standards, Performance, and Accountability*, Londres, Routledge/Falmer, 2000 ; Dianne Mulcahy, « Assembling the 'Accomplished' Teacher: The performativity and politics of professional teaching standards », *Educational Philosophy and Theory*, 2011, vol. 43, nº 1, p. 94-113.

*2.2. Renouer les liens entre l'État et la profession : l'importation des standards au Chili*

Innovation experte, les standards sont aussi porteurs d'une séduisante rhétorique de la professionnalisation enseignante qui est renforcée par la trajectoire enseignante (revendiquée ou avérée) de ses concepteurs. Rien n'indique néanmoins que les standards soient appropriés et mobilisés par la profession et ses organisations représentatives. D'ailleurs, un de ses principaux porteurs indique que, en parallèle aux administrations éducatives et aux universités (qui perdraient leurs juridictions respectives sur l'évaluation et la certification des enseignants), les principales résistances aux standards pourraient venir de la profession elle-même[89]. Comment expliquer alors les cas où la profession enseignante accepte la mise en place de ce type d'instrument ? Le Chili, où les standards sont introduits en 2004 pour évaluer tous les enseignants en poste représente un cas idéal pour interroger les politiques des standards. Leur introduction après une négociation de quatre années entre le syndicat enseignant et l'administration éducative ne peut pas être expliquée exclusivement par l'influence des experts. Contrairement aux adoptions locales et/ou volontaires des standards dans des terrains anglo-américains, au Chili les standards sont introduits nationalement et de façon obligatoire pour tous les enseignants. Cela est permis par l'acceptation de la profession, qui passe autant par la définition de l'instrument comme un potentiel outil de « professionnalisation » et de réétatisation, comme aussi, voire surtout, par l'intérêt stratégique de la profession à augmenter les salaires enseignants et réduire la capacité des directeurs d'établissement à contrôler leur travail. L'alignement de la profession et de l'administration autour des standards se comprend en large mesure par la présence d'experts du même centre de recherche indépendant des deux côtés de la table de négociations. Les standards fonctionnent comme une « charnière »[90] : ils renforcent les liens entre ces deux groupes en leur offrant des « avantages doubles » dans leurs luttes bureaucratiques et syndicales, tout en offrant un horizon de professionnalisation et de réétatisation de la profession.

*Les origines ministérielles des standards : une tentative de réformer les formations enseignantes*

Pour comprendre l'importation des standards au Chili, il faut tout d'abord signaler que celle-ci est le résultat des homologies entre les experts chiliens et états-uniens portant cet instrument. Il s'agit principalement des chercheurs du Programme interdisciplinaire de recherches en éducation (PIIE), un des principaux centres de recherche indépendants du secteur éducatif dont les cadres intègrent le ministère de l'Éducation dans les années 1990. Comme les experts

[89] L. Ingvarson, « Teaching Standards », art cit., p. 1010.
[90] A. Abbott, « Linked Ecologies », art cit.

« éducatifs » états-uniens, les trajectoires des chiliens sont généralement composées d'une expérience initiale dans l'enseignement scolaire débouchant sur des parcours mêlant l'université, l'administration éducative et des positions expertes à la croisée de ces mondes (comme celles occupées au PIIE). Si nous avons déjà décrit la trajectoire d'Ernesto Schiefelbein dans le premier chapitre, Beatrice Ávalos est une meilleure caractérisation de ce profil éloigné des tentations de l'économicisation. Docteure en éducation par l'université de Saint Louis (Missouri), elle retourne au Chili en 1962, date à laquelle elle commence à enseigner dans une école privée tout en obtenant un poste à temps partiel à l'Université Catholique de Santiago. En 1968, elle est titularisée et devient une des principales chercheuses de la faculté d'éducation, où elle fonde avec E. Schiefelbein le PIIE. Après le coup d'État, elle passe deux décennies à l'exil enseignant dans des universités du Royaume-Uni et de la Papoue Nouvelle-Guinée. Elle rentre au Chili en 1994, invitée par un de ses anciens collègues, chargé de la gestion ministérielle des programmes « d'amélioration de la qualité et de l'équité de l'éducation » financés par la Banque mondiale. Dans ce cadre, elle est chargée de développer des programmes de formation initiale enseignante. Pour cela, elle organise un séminaire avec l'ETS pour « apprendre plus sur l'évaluation, une évaluation avec un peu plus de sens » pour les formations initiales, où elle rencontre C. Danielson :

> « Elle venait de le publier [le *Framework*] et moi j'ai adoré : "c'est exactement ce dont on a besoin !" Ça sort de ces évaluations où tu mesures des choses minuscules, ce que tu as c'est une brève description de ce que l'enseignant devrait savoir et pouvoir faire et, après, une description d'une demie page et quelques idées sur comment l'enseignant pourrait démontrer qu'il s'est approprié le standard. Ce n'est pas une liste d'indicateurs sur laquelle on met des *checks* et c'est bon. Et ça nous a paru être une bonne idée dans ce petit comité. Moi je la connaissais déjà… Et elle est venue au Chili. »[91]

Les standards font leur entrée au Chili grâces au travail de passage de B. Ávalos qui participait en même temps aux négociations en « petit comité » entre le *Colegio de profesores*, l'association des municipalités et le ministère de l'Éducation pour démêler le problème des qualifications. Son influence est particulièrement importante sur les représentantes du syndicat enseignant Jenny Assaél et Isabel Guzmán, ses anciennes collègues au PIIE « qui respectent et aiment beaucoup Beatrice »[92]. Les standards et leur concrétisation dans le *Framework* de

[91] Entretien, Beatrice Ávalos, *op. cit*.

[92] Entretien, Carlos Eugenio Beca, Santiago de Chile, 29 octobre 2019. Ancien enseignant du secondaire, C. E. Beca est aussi passé par le PIIE, puis par le ministère. J. Assaél et B. Ávalos publieront par la suite un article résumant les négociations pour introduire le dispositif Docentemás, une publication qui illustre bien l'imbrication des expertises des deux côtés de la table, voir Beatrice Avalos et Jenny Assael, « Moving from resistance to agreement: The case of the Chilean teacher performance evaluation », *International Journal of Educational Research*, 2006, vol. 45, nº 4, p. 254-266.

Danielson deviennent ainsi la solution privilégiée non seulement par le ministère, mais aussi par les représentants des enseignants :

> « Quand je suis rentré au ministère, la ministre Aylwin m'a dit : "tiens, j'ai fait traduire le texte de Charlotte Danielson, son cadre". Et elle me l'a filé dans un disque, c'était une traduction brute, même pas mise en page. Et je me suis mis à le lire, en me disant : "je suis le nouveau du ministère… je dois être le seul à ne pas l'avoir lu" (rires). […] Quand j'ai fini […] je me suis rendu compte que personne ne l'avait lu ! »[93]

Cet extrait illustre, d'une part, la stabilisation des standards comme solution au problème des qualifications et de l'évaluation enseignante au début des années 2000, et, d'autre part, la diffusion limitée de l'instrument en dehors du cercle restreint de l'expertise éducative – « personne ne l'avait lu ! ». Les standards reflètent bien néanmoins la position des cadres du PIIE à la fin de la dictature et après la transition démocratique. Comme nous l'avons montré dans le premier chapitre, à la fin des années 1980 ces experts s'intéressent au « perfectionnement » comme une alternative « réflexive » au statut fonctionnaire enseignant. Ces réflexions, qui sont les contemporaines de celles des États-Unis, n'impliquent pas nécessairement la mise en place de standards professionnels. Le projet du « perfectionnement » est cependant tout à fait en ligne avec celui des standards. Il n'est donc pas surprenant que les experts du PIIE, une fois au ministère, se tournent vers cette alternative.

*L'appropriation syndicale des standards : résoudre le problème des « qualifications »*

Les standards correspondent aussi aux prises de position enseignantes. Les représentants du *Colegio de profesores* revendiquent même être à l'origine de la proposition de l'instrument, face à un ministère aux priorités économicistes :

> « Si c'était au ministère de décider, les qualifications auraient continué. Je n'ai jamais su ce que le ministère voulait, les propositions n'ont jamais émergé du ministère, mais de la profession. Et, en général, par rapport à nos propositions, ce qu'ils voulaient c'était… Nous, c'était d'aller vers quelque chose qui soit le plus "formatif" possible. Et eux essayaient de… Ils ont même fait passer des incitations ! »[94]

En effet, les standards semblent s'accorder aux prises de position du syndicat enseignant à la fin de la décennie de 1990. La nouvelle direction du *Colegio de profesores*, conseillée par des anciens chercheurs du PIIE, adopte une posture contestataire cherchant à améliorer les salaires enseignants, tout en essayant de formuler des propositions « pédagogiques » qui distinguent la

[93] Entretien, Rodolfo Bonifaz, Santiago de Chile, 16 octobre 2019. Formé comme économiste, R. Bonifaz a été embauché par le ministère de l'Éducation en 2000 pour porter les négociations avec le Colegio de profesores, après avoir été un des principaux cadres techniques de la précédente direction syndicale. Il dirige l'évaluation enseignante depuis le Centre de perfectionnement, expérimentation et innovation pédagogique jusqu'en 2010.
[94] Entretien, Jenny Assaél, Santiago de Chile, 31 octobre 2019.

nouvelle direction du Colegio des prises de position typiques de l'organisation[95]. La problématique des qualifications, des salaires et de l'évaluation enseignante se trouve au cœur de cette double stratégie. Dès 1996, les représentants du Colegio aux négociations pour réformer les qualifications proposent de les transformer en une carrière professionnelle, qui pourrait éventuellement différencier les enseignants en quatre catégories de performances (mérite exceptionnel, distinction, normale, démérite) et attribuer des salaires en fonction de ces résultats[96]. Malgré leur augmentation soutenue au cours de la décennie de 1990, les salaires enseignants à la fin de la décennie s'élèvent à peine à un quart de leur valeur de 1971 et la progression salariale dans la carrière demeure très faible[97]. Cela conduit la direction syndicale à assumer à contrecœur les incitations individuelles et le gouvernement par la performance : « Nous ne pouvons pas renoncer aux incitations individuelles : rémunérations, concours, bourses, concours publics avec rémunérations supplémentaires, etc. Elles font partie de notre ligne consistant à "admettre" l'Évaluation et la Qualification du personnel. »[98].

Dès 1997, la question de l'évaluation enseignante et de la fin des qualifications est articulée à celle de la professionnalisation de l'enseignement. Celle-ci passerait par une extension du Statut enseignant pour inclure une carrière professionnelle enseignante et résoudre certaines zones d'ombre laissées lors de son introduction en 1991 et lors de sa réforme récente en 1995, dont les qualifications[99]. Loin de demander la simple suppression des qualifications, où la rédaction d'un règlement prenant en compte les demandes enseignantes, le *Colegio* propose la création d'un système d'évaluation « objectif, avec des paramètres clairs et précis ». Celui-ci devrait tendre à des objectifs opposés aux qualifications, en remplaçant leur usage « punitif » par « l'amélioration du travail professionnel [et] l'amélioration économique » de la profession à travers d'une carrière professionnelle. Ce système d'évaluation devrait aussi permettre de dépasser la méfiance des enseignants vis-à-vis leurs supérieurs administratifs, qui ne seraient plus chargés de leur évaluation[100]. Dans la lignée des propositions faites par les représentants enseignants aux négociations sur la réforme des qualifications, la question de l'objectivité et de la sortie de l'arbitraire est centrale. C'est cela qui permet d'expliquer l'enthousiasme enseignant envers l'idée de l'évaluation de la performance.

---

[95] Christián Matamoros, « El Colegio de Profesores y la evaluación docente. Entre el consenso y la resistencia. Chile 2000-2005 », *Jornal de Políticas Educacionais*, 2017, vol. 10, nº 20, p. 8-32.
[96] Colegio de Profesores, *Propuesta de reglamento de calificaciones*, Santiago de Chile, Archivo nacional de la administración, 1996.
[97] Juan Pablo Valenzuela et al., « Remuneraciones de los docentes en Chile: resolviendo una aparente paradoja », *Documentos de Orientación para Políticas Públicas 2,* Santiago de Chile, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile, 2010, p. 5-6 ; Guy Burton, « Hegemony and Frustration », *op. cit.,* p. 38 ; Alejandra Mizala, « El mercado laboral docente en Chile », communication présentée au *OECD-Harvard Seminar for Leaders in Educational Reform: Teacher Professionalisation in Chile*, Santiago de Chile, 19 janvier 2010.
[98] Colegio de Profesores, « Comisión de calificaciones (papel de trabajo) », *op. cit*.
[99] Colegio de Profesores, *Primer Congreso nacional de educación: informe final*, Santiago de Chile, Colegio de Profesores, 1997, p. 65.
[100] *Ibid.*, p. 94 et 96.

> « L'évaluation des performances enseignantes est nécessaire et souhaitable. Il s'agit d'un facteur clé, du moment où elle a comme axe central un objectif clair de remédiation et d'orientation, ce qui devrait permettrait de conforter les réussites déjà en place et d'être un instrument qui contribue à dépasser les limitations professionnelles et à éliminer les éléments punitifs. »[101]

L'évaluation qui, dans le cadre des qualifications, était un potentiel outil de persécution politique et d'instabilité de l'emploi, devient dans cette définition un instrument de professionnalisation. Une évaluation qui conseillerait et en orienterait les enseignants devrait aussi contribuer à « la prise de conscience du rôle professionnel de l'éducateur, à son propre dépassement personnel et à son plus grand compromis avec l'éducation et avec son travail »[102]. Face au positionnement d'acteurs comme les autorités scolaires locales ou le ministère des Finances, l'évaluation proposée par le *Colegio* serait non seulement un moyen de tendre vers une carrière professionnelle qui augmenterait les salaires, ou un outil de dépolitisation des relations professionnelles scolaires, mais aussi un moyen pour la profession de reconnaître un éventuel problème interne de qualité, que l'évaluation permettrait d'identifier et de résoudre sans avoir recours aux licenciements. Sans qu'ils soient mentionnés explicitement, on reconnaît dans ce cadrage de l'évaluation le projet et les promesses des standards.

Les liens entre les experts éducatifs et le syndicat enseignant chilien précèdent les négociations et l'introduction des standards. Depuis la deuxième moitié des années 1980, l'idée d'une professionnalisation enseignante fait charnière entre ces deux groupes. Elle permet aux experts éducatifs de porter une alternative à la marchandisation du système éducatif qui ne rentre néanmoins pas nécessairement en conflit avec ce cadre institutionnel – la mise de côté du statut de fonctionnaire et la « bureaucratisation » qui lui est associée est le point de départ de leur réflexion. Ces idées et leurs connexions aux partis de la *Concertación* permettent à ces acteurs d'intégrer l'administration éducative en masse après 1990. Pour le *Colegio de profesores*, l'idée d'une évaluation « professionnalisante » présente plusieurs avantages. Une évaluation « objective » et externe à l'école permet, d'une part, d'en finir avec la méfiance envers les directeurs et leur usage des qualifications. D'autre part, l'acceptation d'un tel dispositif d'évaluation pourrait être monnayée contre des augmentations salariales, les standards pouvant donner *in fine* forme à une carrière professionnelle aboutissant à la différenciation des salaires en fonction de la performance – comme au Mexique, même si nous n'avons pas trouvé de preuve indiquant une inspiration du dispositif « *Carrera* », que la direction syndicale chilienne connait[103]. Cette prise de position présente des avantages

[101] *Ibid.*, p. 94.
[102] Colegio de Profesores, *Primer Congreso nacional de educación*, *op. cit.*, p. 94.
[103] Par exemple, en 2002, Jenny Assaél (conseillère du Colegio) et Jorge Pavez (président) publient un chapitre dans un ouvrage collectif comparant les dispositifs d'évaluation mexicains et chiliens : María Victoria Murillo,

organisationnels pour la présidence du *Colegio*, qui s'assure une interlocution privilégiée avec l'administration à un moment où la direction syndicale se trouve en conflit ouvert avec le Parti Communiste, d'où elle est issue[104]. En faisant charnière entre l'administration et la profession, les standards s'imposent à des solutions comme les qualifications ou les modèles de valeur ajoutée (le SNED n'occupera jamais plus qu'une place secondaire comme possible complément salarial enseignant). Ce n'est cependant pas pour autant qu'enseignants et experts éducatifs réussissent à imposer complètement leur définition de l'évaluation, qui adopte les tons « économicisés » de la politique éducative chilienne. En effet, la charnière n'annule pas les conflits entre acteurs et les luttes d'interprétations autour de l'évaluation et les salaires enseignants.

### *2.3. Les limites des standards comme « charnière » : de la légitimation professionnelle à l'instrumentation économicisée du dispositif*

L'introduction des standards est seulement la première des étapes que les acteurs experts et syndicaux rassemblés par la charnière doivent franchir pour reconfigurer le gouvernement de la profession enseignante chilienne. L'instrumentation concrète du dispositif – le choix des outils de mesure, des critères, du périmètre et de la temporalité de l'évaluation – sont tout aussi importants que le cadrage du problème salarial enseignant comme une question de « professionnalisation ». A l'intérieur de la bureaucratie, les experts éducatifs doivent composer avec les pressions vers l'économicisation des ministères financiers, ainsi qu'avec la volonté des autorités locales de préserver les capacités de contrôle du personnel enseignant permise par l'organisation marchande de la profession. Au sein de la profession, la direction du Colegio de profesores doit aussi légitimer les standards face à une opposition interne qui regarde avec suspicion un dispositif qui est assimilé à une continuité avec les politiques néolibérales de la dictature. Des rapports des acteurs rassemblés par la charnière avec ces différentes audiences se dégage la stratégie de légitimation professionnelle de l'évaluation. Cette légitimation permet l'introduction définitive de l'instrument et occulte, au passage, les concessions faites par les experts éducatifs et la direction syndicale aux acteurs prônant l'économicisation de l'enseignement.

*Carreras magisteriales, desempeño educativo y sindicatos de maestros en América latina*, Buenos Aires, FLACSO, 2002.

[104] Rolando Álvarez Vallejos, *Hijas e hijos de la Rebelión. Una historia política y social del Partido Comunista de Chile en postdictadura (1990-2000)*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2019, chapitre 15.

*La légitimation professionnelle des standards : construire l'acceptabilité de l'instrument*

Après les négociations engagées entre 1997 et 2000, l'introduction des standards est actée lors de l'accord signé entre la direction du Colegio de profesores et l'équipe du nouveau président, Ricardo Lagos, en 2000. Ce pacte est présenté comme un compromis pour « renforcer la profession enseignante »[105]. Parmi d'autres mesures, il comprend la mise en place d'un système d'évaluation de la performance professionnelle, qui devra être accordé par le Colegio, le ministère et l'Association des municipalités. L'accord comprend aussi la création, sans négociation ultérieure, de la « prime d'excellence pédagogique » (AEP), un complément de salaire que les enseignants peuvent obtenir à partir de 2002 sous condition de passer une évaluation, dans l'objectif de « configurer une carrière propre aux enseignants »[106]. Les enseignants ayant obtenu l'AEP peuvent par la suite rejoindre le « réseau d'enseignants des enseignants » (*red de maestros de maestros*). L'accord signé entre la direction syndicale et la présidence du pays est représentatif de la stratégie de légitimation professionnelle de l'évaluation. Cette stratégie, et ses limites, sont perceptibles dans les choix réalisés dans l'instrumentation du dispositif *Docentemás*.

Le point de départ de l'évaluation est logiquement la construction du standard, le « Cadre du bon enseignement » (dorénavant le « Cadre »). L'importance donnée à la négociation et à l'acceptabilité de l'instrument au sein de la profession témoignent de la stratégie de légitimation professionnelle adoptée par l'administration éducative. La rédaction du « Cadre » prend comme point de départ la première adaptation chilienne des standards de Danielson, faite par Beatrice Ávalos en 1997 pour réformer l'évaluation des formations initiales enseignantes[107]. Ce travail de rédaction, conduit dans une période de temps serrée, est « fin, très, très fin… parfois nous devions disputer jusqu'aux verbes »[108]. Une fois une première version stabilisée, celle-ci est soumise à consultation à la profession enseignante une première fois en décembre 2001, à laquelle participent 2 371 groupes d'enseignants, puis une deuxième fois en avril 2002, avec une participation de 4 325 groupes qui font augmenter le total des participants jusqu'à environ 73 000 enseignants[109]. La légitimité de la première consultation a en effet été remise en cause par les dissidents du *Colegio* qui considère que les matériaux pour participer n'ont pas été rendus accessibles à toute la profession[110]. Suite à la large acceptation

[105] José Weinstein, « Chile 2000: La Negociación Mineduc-Colegio de Profesores. Una visión personal » dans Viola Espínola et Ana Cristina Accioly de Amorim (dir.), *Sindicalismo docente y reforma educativa*, Washington, Banque Interaméricaine de Développement, 2007, p. 59-105.
[106] « Protocolo de acuerdo entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores de Chile A. G. », 14 novembre 2000, cité par *Ibid.*, p. 104.
[107] Rodolfo Bonifaz, « Origen de la Evaluación Docente y su conexión con las políticas públicas en educación » dans Jorge Manzi, Roberto González et Yulan Sun (dir.), *La Evaluación Docente en Chile*, Santiago de Chile, MIDE, 2011, p. 15-32.
[108] Jaime Veas, entretien, *op. cit*.
[109] R. Bonifaz, « Origen de la Evaluación Docente y su conexión con las políticas públicas en educación », art cit, p. 29.
[110] Ces matériaux avaient été distribués comme complément à un supplément du journal *La tercera*.

de la proposition ministérielle la deuxième consultation (plus des deux tiers des voix), le « Cadre » est considéré comme définitif. Ces consultations produisent une énorme quantité d'information que le ministère ne peut pas traiter en détail. Elles permettent cependant d'adapter plusieurs éléments de vocabulaire et de formulation des indicateurs du « Cadre ». Ces modifications sont cependant cosmétiques, comme le reconnaît un des négociateurs du ministère :

> « En ce qui est du fond, pour ainsi le dire, rien de transcendantal a été modifié. A mon avis ça aurait été le même cadre avec ou sans les changements. Mais les faire nous permettait de dire : nous avons écouté, on a incorporé des choses… Et on leur a donné l'espace pour dire qu'ils ont suggéré et changé des choses. On a rendu l'accord possible. »[111]

La légitimation professionnelle de l'évaluation par la consultation permet ainsi de créer l'illusion d'une co-construction de l'outil et de désactiver les potentielles critiques de la dissidence syndicale, tout en préservant les choix réalisés en amont par les experts ministériels et syndicaux. L'acceptation de l'évaluation par l'opposition syndicale (issue du Parti communiste) est aussi permise par la visite des équipes de négociations à Cuba[112], qui compte aussi avec un système d'évaluation externe du travail enseignant. La direction syndicale (composée de dissidents du même Parti communiste) considère que ses adversaires ne pourraient pas s'opposer aux standards après connaître le dispositif cubain qui, sur de nombreux aspects est aussi contraignant, voire plus, que le chilien[113].

> « J'ai insisté avec le gouvernement pour que l'on aye connaître la réalité cubaine. Pour deux raisons : une c'est qu'effectivement le système éducatif cubain venait d'avoir un bon résultat au niveau international [*N.B. : à l'épreuve régionale PERCE*]. Et d'autre part, pour nos luttes internes avec le Parti communiste. Nous savions que le système d'évaluation cubain était lié à des améliorations de salaire et que si un enseignant était mal évalué il pouvait sortir du système. C'était des choses beaucoup plus strictes que ce que nous étions en train de mettre sur la table. Ça nous intéressait que nos enseignants

[111] Entretien, Rodolfo Bonifaz, *op. cit.*

[112] A part Cuba, les équipes de négociations visitent aussi l'Irlande (qui compte une part considérable d'éducation privée religieuse, comme le Chili) et l'Écosse (qui a introduit des standards, mobilisés par les inspecteurs). Le ministère de l'Éducation organise ces visites avec la Banque mondiale.

[113] Depuis les années 1970 et, particulièrement après 1982, Cuba a en place un système d'évaluation des performances enseignantes avec des éléments de paie à la performance. Ce système est mis en place par les inspecteurs scolaire qui, en observant les cours de l'enseignant, notent sa performance sur différents indicateurs recueillis dans une grille d'évaluation. Au moment de la négociation des standards au Chili, la formalisation des standards est en cours aussi à Cuba. En témoigne l'ouvrage publié en 2004 par le principal expert cubain sur la question de l'évaluation enseignant, qui accueille la délégation chilienne et visitera aussi le Chili par la suite dans le cadre de ces discussions : Héctor Valdés, *El desempeño del maestro y su evaluación*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación, 2004.

communistes puissent connaître cela. Cuba c'était la référence pour eux et nous avions l'opportunité d'équilibrer la lutte interne. Et c'est ce qui s'est passé. »[114]

Ainsi, la stratégie de légitimation professionnelle ne vise pas nécessairement la masse anonyme d'enseignants (certes consultés à deux reprises), mais agit plus précisément comme une ressource dans les luttes pour le contrôle de l'organisation enseignante. Autonomisée du Parti Communiste, la direction syndicale essaye « d'équilibrer la lutte interne » et de désactiver les critiques à leur liaison avec le ministère en faisant apparaître les méthodes cubaines d'évaluation enseignante comme « plus strictes » que celles du Chili néolibéral.

*L'instrumentation des standards : des outils «* soft *» et des conséquences «* hard *» économicisées*

Le pari d'une évaluation « authentique » et relativement « souple » pour les enseignants peut s'apprécier dans le choix des outils de mesure mobilisés au sein du dispositif *Docentemás* (tableau 8). Depuis le choix d'une évaluation par standards, il fait peu débat que l'instrument principal de l'évaluation sera un portfolio. Tel que prôné par le « mouvement des standards » et ses relais chiliens, cet outil devrait permettre une évaluation « authentique » des enseignants et leur perfectionnement réflexif. Originellement, dans le travail de C. Danielson et dans la littérature experte, le portfolio est un support pour l'observation des cours par un évaluateur externe, qui vérifie la véracité de ce que l'enseignant y a déclaré. Cette méthode est considérée impraticable dans le contexte d'une épreuve nationale. Il est donc décidé de remplacer l'observation par l'envoi d'un portfolio « papier » et l'enregistrement vidéo d'un cours par des caméramans envoyés par l'administration pour filmer la leçon du choix de l'enseignant. Avec cet enregistrement, l'administration prétend contrer certaines critiques enseignantes, qui craignaient une éventuelle décontextualisation dans l'appréciation de leur travail. Outil privilégié par les acteurs de la charnière, la note du portfolio représente 60 % du résultat final.

Tableau 8 : Critères d'évaluation de *Docentemás* (2004-2023)

| Critère | % du résultat final |
|---|---|
| Portfolio | 60 |
| Rapport du directeur | 20 |
| Entretien avec un pair | 10 |
| Autoévaluation | 10 |
| Total | 100 |

Source : élaboration propre

[114] Entretien, Jorge Pavez, Santiago de Chile, 31 octobre 2019.

Les 40 % restant présentent un caractère bien plus conflictuel. Le résultat est un équilibre entre le pouvoir des directeurs et des enseignants. Alors que le Colegio souhaite réduire au maximum le poids de l'avis des directeurs sur la stabilité des emplois enseignants – c'était, rappelons-le la base de leur critique des qualifications –, le ministère et les municipalités soutiennent l'avis contraire, entrainés notamment par les critiques de la droite partisane, qui craint une perte de pouvoir des administrateurs du système et la mise en place d'un dispositif excessivement sympathique avec les enseignants[115]. Les directeurs conservent finalement le contrôle sur 20 % du résultat final, qu'ils déterminent dans le « rapport de référence élaboré par un tiers », un questionnaire relativement sommaire et qui décrit la capacité des enseignants à remplir leurs responsabilités administratives (ponctualité, discipline, etc.). Pour équilibrer ce pouvoir des autorités scolaires, le 20 % du résultat final est aligné sur une logique d'évaluation « entre les pairs » : l'auto-évaluation et l'évaluation par un pair, comptant toutes les deux pour 10 % du résultat. L'incorporation de ces outils prend sens dans la logique de légitimation professionnelle de l'instrument, comme l'admet la personne chargée d'élaborer ces instruments au centre d'évaluation MIDE à l'Université Catholique de Santiago :

> « L'autoévaluation, depuis le premier jour je me suis dit : ça ne va pas marcher. Mais avec le temps j'ai compris que politiquement ça faisait sens. Les enseignants avaient très peur et savoir qu'un pourcentage dépend de toi-même et un autre d'un collègue qui bosse trois rues à côté de toi… D'une certaine façon ça leur a donné de la tranquillité et ça a donné une viabilité politique au processus. »[116]

Le choix de ces instruments et leurs poids respectifs nous donne un bon aperçu de comment, à partir d'une stratégie de légitimation professionnelle, les experts éducatifs et la direction syndicale contrôlent l'instrumentation du dispositif *Docentemás*. Ce contrôle n'est néanmoins pas absolu. La logique d'une évaluation « réflexive » et « professionnalisante » se mêle avec la définition « économisante » de l'évaluation portée par les secteurs financiers de l'État. Alors que, a priori, les standards n'exigent pas une quantification de l'enseignement, certains secteurs de l'administration montraient une « obsession pour la mesure et les indicateurs quantifiables »[117]. C'est particulièrement la direction du budget du ministère des Finances qui porte cette obsession pour « acheter des résultats »[118], en mettant notamment l'accent sur la

[115] Voir par exemple, l'intervention de la députée du parti d'extrême droite UDI Marcela Cubillos lors de la discussion parlementaire du dispositif. Elle conclut : « Nous croyons que le système proposé ne sert pas à évaluer efficacement les enseignants, puisqu'il ne répond pas de façon adéquate au problème de ceux qui ont été mal évalués et, ce qui nous paraît plus grave, il ne considère en rien si l'enseignant est capable ou pas de faire que ses étudiants apprennent. Il y a un temps, le ministre Bitar a dit, pour obtenir l'appui des enseignants, que le système d'évaluation proposé était entièrement à leur avantage. Je crois que pour améliorer la qualité de l'éducation, le Chili a besoin d'un système d'évaluation enseignante qui soit à l'avantage de nos jeunes et de nos enfants », in Departamento de Servicios Legislativos y Documentales, *Historia de la Ley No 19.961 sobre evaluación docente*, Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional, 2004, p. 72-74.
[116] Entretien, Yulan Sun, MIDE, Santiago de Chile, 27 septembre 2019.
[117] Entretien, Beatrice Ávalos, *op. cit.*
[118] Entretien, Jaime Veas, *op. cit.*

différenciation salariale et la possibilité de licencier les enseignants obtenant de mauvais résultats. Cette posture est relayée au sein de l'administration éducative par l'économiste chargé de piloter l'évaluation enseignante.

> « Je me disputais beaucoup avec lui ! […] On proposait un système d'évaluation enseignante assez *soft*, qui reposait sur le portfolio et qui était orienté par le "Cadre du bon enseignement". Mais avec le temps d'autres visions rentrent en jeu. Des visions orientées vers le contrôle, la *quality assurance*. Cela découle de cette sensation que le système ne s'améliore pas, que les enseignants ne sont pas bons, que les élèves n'apprennent pas… »[119]

Ce passage d'une définition « *soft* » vers un système de « contrôle » passe principalement par les conséquences de l'évaluation. Contre la proposition initiale des acteurs de la charnière, les enseignants qui seraient catégorisés comme « insuffisants » à trois évaluations consécutives devraient être licenciés. Par ailleurs, si le dispositif *Docentemás* n'inclut pas directement des conséquences sur les salaires enseignants, ceux-ci sont inclus par le biais de deux outils complémentaires, la « prime d'excellence pédagogique » et la « prime volontaire de performance individuelle ». Par opposition au SNED, la prime « d'excellence » fournit des compléments de salaire individuels, en fonction des résultats à un portfolio et à une épreuve de connaissances à choix multiple. La construction de cet instrument est attribuée par le ministère de l'Éducation à deux centres d'évaluation universitaires, l'un de la faculté d'économie de l'Université du Chili (Microdatos) et l'autre de la faculté de psychologie de l'Université Catholique de Santiago. Prenant comme point de départ le *framework* de Danielson et sa traduction chilienne, ces équipes s'inspirent particulièrement du travail réalisé avec les standards par la maison mère de Danielson, l'*Education Testing Services*, qu'ils visitent pendant une semaine[120]. Lors de cette visite, ces économistes et psychologues adaptent les portfolios d'évaluation états-uniens, basés sur la description de « situations d'enseignement » et la capacité à surmonter des « défis », vers une approche centrée sur des « tâches » précises, pouvant être recueillies dans les indicateurs du « Cadre » et facilitant la standardisation des épreuves à l'échelle nationale[121]. Si le dispositif *Docentemás* ne met pas directement en place cette logique de différenciation salariale, c'est la même logique de mesure quantifiable de l'enseignement qui est employée dans son portfolio, qui est développé par la même équipe de psychologues de l'Université Catholique de Santiago. L'obtention de ce contrat, à hauteur d'environ 2,3 millions de dollars annuels en 2004[122], leur permet de créer le MIDE UC, qui

[119] Entretien, Beatrice Ávalos, *op. cit.*
[120] Beatriz Rodríguez, « Historia del programa y antecedentes generales », dans David Bravo, Roberto González, Jorge Manzi, Claudia Peirano et Beatriz Rodríguez, *Reconociendo el mérito docente. Programa de Asignación de Excelencia Pedagógica 2002-2014*, Santiago de Chile, MIDE, 2014, p. 10-23.
[121] Entretien, Jorge Manzi, président du MIDE, Santiago de Chile, 04 octobre 2019.
[122] C'est à dire 1 422 millions de pesos (à la valeur du peso en 2004).

devient dans les années à venir une référence régionale dans le domaine de la mesure éducative. Par ailleurs, le dispositif *Docentemás* est articulé, dès 2005, à la « prime volontaire de performance individuelle ». Les enseignants classés comme « compétent » ou « exceptionnel » à l'évaluation peuvent opter à cette « prime » et obtenir un complément de salaire s'ils obtiennent aussi des résultats suffisants à une épreuve de connaissance à choix multiple. Si seule une fraction des enseignants pouvant candidater à cette prime l'ont fait[123], son introduction montre les limites du pouvoir des acteurs de la charnière et de leur stratégie de légitimation professionnelle.

Les choix réalisés lors de l'instrumentation du dispositif *Docentemás* reflètent les apories et les limites de la stratégie de légitimation professionnelle poursuivie par les experts éducatifs et la direction syndicale enseignante. Pensé initialement comme un instrument d'évaluation « authentique » et « formatif » (« *soft* ») devant mettre fin à la supervision autoritaire du travail enseignant par les directeurs d'école et ayant comme horizon une augmentation des salaires enseignants, *Docentemás* finit par incorporer des logiques de gouvernement par la performance affectant particulièrement la stabilité des emplois et la progression salariale des enseignants. Ces choix sont inextricables des politiques en cours autant dans l'administration éducative que dans le syndicalisme enseignant. Du côté des luttes bureaucratiques, les penchants « économicistes » du dispositif laissent voire l'influence épistémique du « style de raisonnement » économique dans la fabrique de l'action publique chilienne. Celui-ci n'est pas seulement diffusé par les ministères financiers, des acteurs du secteur éducatif peuvent aussi le mobiliser à des fins d'établissement de leur juridiction administrative. Cet outillage économicisant limite la rhétorique de « professionnalisation » et la stratégie de légitimation axée sur l'acceptabilité enseignante du dispositif. Il n'est donc pas surprenant que la dissidence enseignante quitte la table de négociations en amont de sa mise en œuvre, dénonce la « collusion » entre la direction syndicale et le ministère et appelle au boycott d'un dispositif qui maintient « le système en place »[124].

*Docentemás* voit le jour dans le contexte particulier de la transition démocratique chilienne où la dépolitisation des rapports hiérarchiques scolaires prend la forme d'une professionnalisation économicisée. Ce résultat singulier s'explique par la capacité des standards à agir comme charnière entre l'expertise éducative et la direction syndicale enseignante. Dans la suite de ce chapitre nous verrons comment ce dispositif devient le modèle pour réformer l'évaluation enseignante mexicaine. Si le potentiel dépolitisant et professionnalisant des standards joue un rôle dans ce transfert de politique publique, nous devons prendre aussi en

[123] Sandy Taut, Verónica Santelices et Jorge Manzi, « Estudios de validez de la Evaluación Docente » dans Jorge Manzi, Roberto González et Yulan Sun (dir.), *La Evaluación Docente en Chile, op. cit.,* p. 172.
[124] Jaime Gajardo, dirigeant communiste du Colegio, cité par Christián Matamoros Fernández, « El Colegio de Profesores y la evaluación docente », art cit.

considération les reconfigurations de l'expertise internationale et les luttes autour de l'évaluation dans les deux pays. En effet, même après son introduction *Docentemás* est mis en question nationalement et internationalement et ce n'est que par la formation et la mobilisation d'une « *instrument constituency* » qu'il s'imposera comme une référence internationale.

## 3. La recomposition des clivages au sein de l'expertise internationale : le tournant enseignant de l'OCDE et la remise en question de la quantification et l'*accountability*

L'OCDE joue un rôle central dans le transfert de *Docentemás* du Chili au Mexique. Depuis le début des années 2000, l'organisation est un acteur incontournable des politiques de réforme éducative. L'OCDE se caractérise par une focalisation sur les résultats d'apprentissage des élèves, notamment à partir des évaluations PISA publiées depuis 2000. Le cadrage et les solutions de L'OCDE s'inspirent des travaux d'économistes de l'éducation qui, depuis les années 1980, tentent d'opérer le passage des politiques des « *inputs* » (réduction des effectifs des cours, amélioration des salaires et des ressources) aux politiques des « *outputs* » et le gouvernement par les résultats[125]. En ligne avec ces travaux, l'organisation s'intéresse progressivement au cours de la décennie au travail des enseignants et aux politiques de réforme de leur évaluation, recrutement et professionnalisation. Ce « tournant enseignant » place l'OCDE comme une source centrale de propositions, notamment pour des pays comme le Mexique et le Chili. Comme nous le verrons dans la suite de ce chapitre, les administrations de ces deux pays cherchent particulièrement la légitimation d'audiences internationales comme levier dans leurs luttes nationales. Cela est vu comme une opportunité pour les experts de l'organisation basée à Paris. Par exemple, un des auteurs de l'influent rapport *Teachers Matter* explique que « nous avons beaucoup plus d'influence dans le secteur éducatif et dans certains pays [comme le Mexique ou le Chili] *assez* d'influence »[126]. Avant de considérer cette « influence », cette section interroge le contenu des propositions générales de l'OCDE pour refaire le gouvernement de la profession enseignante (3.1.). Si le cadrage général des propositions de l'organisation découle de l'économie de l'éducation, leur opérationnalisation concrète laisse voir l'éclectisme de l'organisation, qui alterne entre une main droite « économisante » et une main gauche penchant pour la « professionnalisation » (3.2.).

[125] Pour un aperçu de ces travaux, voir : Eric A. Hanushek, « The Failure of Input-based Schooling Policies », *The Economic Journal*, 2003, vol. 113, p. 64-98 ; Eric A. Hanushek, « Evidence, Politics, and the Class Size Debate » dans Lawrence Mishel et Richard Rothstein (dir.), *The Class Size Debate*, Washington, D.C., The Economic Policy Institute, 2002, p. 37-66 ; Jonah E. Rockoff, « The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data », *The American Economic Review*, 2004, vol. 94, nº 2, p. 247-252.
[126] Entretien, Paulo Santiago, *op. cit.*

*3.1. Problématiser l'efficacité enseignante : le tournant enseignant de l'OCDE*

Le tournant enseignant de l'OCDE suit les avancées des économistes de l'éducation états-uniens sur la question de « l'efficacité » et la « qualité » enseignante. Ce tournant est concrétisé par la publication du rapport *Teachers Matter*[127] en 2005. Comme son titre l'indique, ce rapport tente de placer la question enseignante au centre de l'agenda éducatif en indiquant que si « la plus grande source de variation dans les apprentissages des élèves peut être attribuée aux différences dans ce qu'ils amènent à l'école » (leur contexte familial), les politiques publiques devraient se focaliser sur la « qualité enseignante » puisque « parmi les variables qui sont *potentiellement ouvertes à l'action publique*, les facteurs touchant aux enseignants et à l'enseignement sont ceux ayant le plus d'importance sur l'apprentissage des élèves »[128]. Cette affirmation prend appui dans le travail d'économistes de l'éducation travaillant dans la lignée des travaux sur la valeur ajoutée enseignante et qui montrent que, alors que les « caractéristiques observables » des enseignants (diplôme, expérience, certification, connaissance de la matière, formation continue) n'ont aucun effet sur les résultats des élèves, leurs « caractéristiques non observables » (habilités de communication, verbales, de travail en équipe, de gestion de la salle de cours, motivation, flexibilité ou créativité) sont un facteur déterminant de ces résultats – même plus influent que la taille des groupes[129]. Ces conclusions, ainsi que celles de la première expérimentation avec les modèles de valeur ajoutée au Tennessee[130] sont amplement reprises par le rapport *Teachers Matter*, ainsi que dans la revue de la littérature préalable à son écriture[131].

La perméabilité de l'OCDE à ces savoirs est compréhensible au prisme des formations en économie des membres de la direction d'éducation en poste à ce moment, particulièrement de ceux travaillant sur la politique enseignante. Les responsables du rapport *Teachers Matter*, Paulo Santiago et Phillip McKenzie, ainsi que leur supérieur hiérarchique, le directeur de la division d'éducation et de formation Abrar Hasan, sont tous docteurs en économie[132]. Pas directement reliés au rapport, mais hautement placés dans la hiérarchie de la direction d'éducation, Bernard Hugonnier (*deputy director*) et Deborah Roseveare (à ce moment au département des affaire économiques, elle dirige celle d'éducation à partir de 2011) sont aussi économistes de formation. Ils n'ont cependant pas obtenu de doctorat et ont développé leurs

[127] OCDE, *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Paris, OCDE, 2005.
[128] *Ibid.*, p. 26 – nous rajoutons l'emphase.
[129] Steven G. Rivkin, Eric A. Hanushek et John F. Kain, « Teachers, Schools, and Academic Achievement », *Econometrica*, 2005, vol. 73, nº 2, p. 417-458
[130] William L. Sanders et June C. Rivers, *Cumulative and residual effects of teachers on future student academic achievement*, Knoxville, University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center, 1996
[131] Paulo Santiago, « Teacher Demand and Supply: Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages », OECD Education Working Papers nº1, Paris, OCDE, 2002.
[132] Ils ont obtenu leurs doctorats respectifs à l'Université de Northwestern, à l'Université Monash (Australie) et à la Queen's University (Canada).

carrières dans les administrations de leurs pays et/ou les organisations internationales. Andreas Schleicher, directeur de la division d'indicateurs et analyse à l'OCDE, n'est quant à lui pas économiste, mais physicien et statisticien. Il partage néanmoins avec ses collègues une approche quantifiée particulièrement économiciste de l'évaluation enseignante, et à ce moment « [il] était en train de s'intéresser à des choses de type valeur ajoutée, il était enthousiasmé avec ce qui était en train d'être fait aux Etats-Unis avec ce type de mesures »[133].

Les recommandations de ces acteurs opérationnalisent le cadrage économiste. Ce faisant, leur attache aux conclusions des économistes s'assouplit pour se tourner vers des solutions comme les standards. Pour améliorer la qualité de l'enseignement et les résultats d'apprentissage des étudiants, les systèmes éducatifs devraient sélectionner mieux et davantage à l'entrée et à la sortie des formations enseignantes[134]. Cela passe par la mise en place de concours et l'augmentation des exigences d'accès à ces licences, ainsi que par une amélioration des salaires initiaux des enseignants. Une fois dans la profession, leur emploi devrait être conditionné à une période d'essai d'un à deux ans[135] et les enseignants devraient suivre des formations continues tout au long de leur carrière, sous la supervision d'un « *leadership* scolaire » renforcé[136]. Alors que d'autres franges de l'expertise éducative internationale soutiennent particulièrement ce renforcement managérial des directeurs d'établissement et de l'*accountability*[137], l'OCDE prône plutôt le développement de standards professionnels. Ceux-ci devraient permettre de mettre en place des évaluations « avec une composante externe plus forte et des processus plus formels » et à l'issue desquelles les enseignants « ineffectifs » pourraient être licenciés ou, au moins, séparés des fonctions d'enseignement. Ce « bâton » est le revers de la valorisation des salaires enseignants à travers des systèmes d'incitations (augmentations de salaire, bourses d'études, périodes sabbatiques, etc.), qui devraient permettre de maintenir ces bons enseignants plus longtemps dans leur poste – c'est à dire, sans être promus à des fonctions de direction[138].

Les conclusions de ce rapport (et du très diffusé « rapport McKinsey », qui suit les mêmes lignes[139]) sont largement reprises par l'expertise éducative latino-américaine. Cela n'est pas surprenant. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, le *think tank* PREAL est particulièrement actif dans le recadrage de la problématique enseignante. Le PREAL prend en charge la traduction et la diffusion en espagnol du « rapport McKinsey »[140] ou de certains

[133] Entretien, Jorge Manzi, *op. cit.*
[134] OCDE, *Teachers Matter*, *op. cit.*, p. 86-91 et 161-165.
[135] *Ibid*. p. 135.
[136] *Ibid.,* p. 131-136.
[137] Michael Barber et Mona Mourshed, *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*, Londres, McKinsey & Company, 2007, p. 36-37.
[138] OCDE, *Teachers Matter, ibid.,* p. 205.
[139] Michael Barber et Mona Mourshed, *How the World's Best-Performing School Systems, ibid.*
[140] Michael Barber et Mona Mourshed, *N°41. Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*, Santiago de Chile, PREAL, 2008.

« *working papers* » de l'OCDE[141]. Entre 2008 et 2012 (date des dernières activités du *think tank*), seize de ses vingt-quatre publications adressent directement les problématiques enseignantes. Dans le dernier document, la directrice du PREAL, pointe aux politiques de développement de la profession enseignante comme un des vecteurs futurs de transformation des systèmes éducatifs. Trois points sont indiqués en priorité : la formation, où doivent augmenter les « exigences académiques », le « développement de systèmes d'incitations et d'évaluation de la performance » et la création de « réseaux d'accompagnement » des enseignants fraichement recrutés[142].

L'éclectisme des propositions de l'OCDE prend sens dans la logique de fonctionnement de l'organisation. Dans le but de se distinguer dans le champ de l'expertise internationale, qui, tout en étant encastré dans le cadre épistémique de l'économie de l'éducation, propose une palette de solutions instrumentales plus large que celle, par exemple, de la Banque mondiale. Cela est valorisé par les experts éducatifs, qui y voient un potentiel allié – « L'OCDE est beaucoup plus sophistiquée en comparaison, et plus sensible à l'histoire, à la culture et aux équilibres politiques. C'est lié à sa constitution libérale et sociale-démocrate en même temps. Ils ont l'Europe *et* les États-Unis, la Banque c'est Washington »[143]. Les disputes juridictionnelles entre économicisation et professionnalisation se jouent donc autant sur les espaces nationaux qu'internationaux, où l'OCDE tente de balancer ces deux pôles.

### *3.2. L'organisation clivée de l'accord OCDE–Mexique pour réformer l'évaluation enseignante autour de deux « instrument constituencies »*

Si le cadrage économicisé des problèmes éducatifs par l'OCDE doit être remarqué, il ne devrait pas faire écran à l'éclectisme dont fait preuve l'organisation dans ces recommandations. A l'intérieur du périmètre de l'économicisation différentes solutions pour augmenter « l'efficience », la « performance » ou la « qualité » enseignantes sont possibles. Il est possible d'identifier deux groupes défendant d'une part l'option la plus « économiciste », les modèles de valeur ajoutée (VAM), et, d'autre part, l'option « professionnalisante », les standards. Le positionnement des acteurs d'un l'un ou l'autre pôle découle autant de leur formation universitaire que de leur position dans les luttes bureaucratiques nationales et internationales, où la tension entre l'économicisation et la professionnalisante structure les débats autour de l'*accountability* et la quantification de l'éducation. Nous voyons cette tension à l'œuvre dans

[141] Marlène Isoré, *N°46. Evaluación docente: prácticas vigentes en los países de la OCDE y una revisión de la literatura*, Santiago de Chile, PREAL, 2010.
[142] Marcela Gajardo, *N°65. La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar?*, Santiago de Chile, PREAL, 2012, p. 18.
[143] Entretien, Cristián Cox, Université Diego Portales, Santiago de Chile, 14 octobre 2019.

les discussions des groupes de travail organisés par l'OCDE entre 2008 et 2010 pour réformer l'évaluation enseignante mexicaine.

En 2008, dans le sillon de « l'Alliance pour la qualité de l'éducation » signée entre le syndicat enseignant et le gouvernement du Parti Action Nationale, le ministère de l'Éducation mexicain signe un accord de collaboration avec l'OCDE. Sans rentrer pour l'instant dans les détails poussant les experts de l'administration à rechercher l'alliance avec l'OCDE[144], notons que l'« Accord de coopération Mexique-OCDE pour améliorer la qualité de l'éducation dans les écoles mexicaines », représente une forme de collaboration particulière, voire unique, entre l'OCDE et un de ses pays membres. Alors que l'organisation émet en général des formulations générales à travers ses rapports, où des propositions plus spécifiques suite à des visites demandées par les pays membres, le projet Mexique suppose un travail soutenu au cours de deux années, la constitution de groupes de travail *ad hoc*, le détachement spécifique de personnel de l'OCDE au projet et la mobilisation des principaux cadres de la direction d'éducation de l'organisation. Lors de l'événement d'ouverture du projet à la Ciudad de México, Bernard Hugonnier, directeur adjoint de la direction d'éduction de l'OCDE déclare que « cet accord bien pourrait être le projet le plus important jamais entrepris par l'OCDE et un de ses États membres »[145]. Les raisons de cet engagement particulier sont nombreuses et une seule ne pourrait pas être isolée. D'une part, depuis 2006, le mexicain José Ángel Gurría est le secrétaire général de l'OCDE, poste depuis lequel il s'est particulièrement investi dans les relations entre l'organisation et son pays. D'autre part, comme nous l'avons vu, depuis les années 1990 et, particulièrement après 2005, l'OCDE fait de la politique éducative et de réforme de la profession enseignante une de ses priorités. Finalement, au moment même des activités du projet, l'organisation est aussi engagée dans une réflexion plus vaste sur la mise en œuvre effective des réformes qu'elle recommande. Ces réflexions aboutissent à la publication

[144] Les gouvernements du Parti Action Nationale (PAN) connaissent une densification paradoxale des rapports entre le syndicat enseignant et l'administration éducative – souvent interprétée comme la compensation du parti à l'aide électorale du syndicat. Cela conduit à une mise à l'écart de l'accord avec l'OCDE par les analyses de la période, malgré son importance pour la politique éducative des années 2010. Un des principaux observateurs de la politique éducative mexicaine, Carlos Ornelas, lui dédie à peines deux pages dans son ouvrage sur l'ACE et les recommandations de l'OCDE sont survolées, ce qui conduit à des erreurs d'interprétation. Les articulations entre ce qu'il décrit comme les fonctionnaires « modernisateurs » et l'OCDE ne sont pas considérées et l'accord ne serait qu'un souci de « légitimation » du SEP face à une action publique contrôlée par le syndicat. Voir Carlos Ornelas, *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*, Ciudad de México, Siglo Veintiuno, 2012, p. 221-223. Sur les relations entre le syndicat et le PAN, voir aussi Aldo Muñoz Armenta, « El sindicalismo corporativo mexicano y los partidos políticos en tiempos de alternancia », *Nueva antropología*, 2006, vol. 20, nº 66, p. 133-155 ; Aldo Muñoz Armenta, « El sindicalismo mexicano y el voto corporativo: el SNTE y su alianza con el PAN en las elecciones de 2006 » dans Magdalena Aguilar, Juan Luis Hernández Avendaño et Aldo Muñoz Armenta (dir.), *Democracia reprobada: la elección presidencial de 2006*, Puebla, Ciudad de México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Iberoamericana, 2010.

[145] Bernard Hugonnier, « Opening Remarks of Mr. Bernard Hugonnier, Deputy Director, OECD Directorate for Education at the OECD-SEP joint Conference on Improving the Quality in Education », Ciudad de México, OCDE, 8 décembre 2008. Tous les documents de ces groupes de travail ont été récupérés des archives en ligne de l'OCDE.

d'un rapport en 2010[146] qui dédie un chapitre au secteur éducatif, où les résistances des administrations éducatives (les « fournisseurs du service ») et des syndicats enseignants sont identifiées comme les principaux obstacles aux réformes de la qualité. Le cas mexicain, où ces réformes doivent naviguer le pouvoir du puissant SNTE, apparaît en ce sens comme un cas extrême où mettre à l'épreuve les stratégies réformistes (construction du consensus, pressions externes, usages de l'information, etc.[147]).

L'accord Mexique–OCDE a pour objectif de formuler des recommandations de politique publique en matière de gestion scolaire, de professionnalisation enseignante et d'évaluation éducative[148]. Pour cela sont organisés deux groupes de travail sur les questions de gestion scolaire et d'évaluation enseignante (pour le détail de la composition des groupes, voir tableau 21 en annexe). La composition de ces groupes est représentative des équilibres entre une « *instrument constituency* économiste » et une autre « éducative ».

Le premier pôle est occupé par les économistes qui, comme nous l'avons vu, mobilisent aux États-Unis les VAM comme « outil pour voir ». Plus qu'une croyance dans la supériorité d'un cadrage économicisé, ce qui les rassemble est un ralliement derrière la quantification comme vecteur de savoir. Ce pôle est particulièrement présent dans le groupe chargé d'élaborer des recommandations sur « l'évaluation et la politique d'incitations pour les enseignants », coordonné par Carlos Mancera. Fils de l'ancien directeur général de la Banque du Mexique, C. Mancera est lui-même économiste (diplômé l'Institut technologique autonome de Monterrey, ITAM). Depuis 1990, il occupe d'importants poste dans l'administration éducative sous l'aile d'Ernesto Zedillo, notamment celui de sous-secrétaire de Planification et Coordination au ministère de l'Éducation (1994-2000), où en 1992 il avait négocié la décentralisation éducative et l'introduction de « *Carrera* »[149]. Trois des autres membres sont économistes, ce qui porte leur effectif à l'intérieur de ce groupe à 50 %. Nous noterons particulièrement la présence de Lucrecia Santibáñez, docteure en économie par l'Université de Standford et consultant chez RAND, qui avait évalué le dispositif « *Carrera* » pour le ministère de l'Éducation mexicain en 2006-2007. Si dans ce groupe nous pouvons retrouver des non économistes ayant une expérience dans l'administration éducative (des profils proches de ceux du second groupe), le groupe prend tout de même position vers une réforme de l'évaluation des enseignants mexicains dans la ligne des modèles de valeur ajoutée.

Le second pôle est représenté par des experts « éducatifs », c'est-à-dire issus des sciences de l'éducation ou de la psychologie et ayant parfois des expériences de gouvernement

[146] OECD, *Making Reform Happen. Lessons from OECD Countries*, Paris, OCDE, 2010.
[147] *Ibid.*, p. 163-164.
[148] Jorge Santibáñez, « Versión estenográfica del Congreso Internacional SEP-OCDE sobre Calidad Educativa, celebrado en el Hotel Fiesta Americana-Reforma de esta ciudad », Ciudad de México, OCDE, 8 décembre 2008.
[149] Pour plus de détails sur sa biographie, voir Roderic Ai Camp, *Mexican Political Biographies, 1935-2009*, Austin, University of Texas Press, 2011, p. 584.

dans les administrations éducatives de leur pays. Nous y retrouvons aussi des économistes, comme Paulo Santiago (l'OCDE). Les experts éducatifs, représentent l'intégralité du second groupe. Sylvia Schmelkes (coordinatrice de ce groupe) ou Margarita Zorrilla (seule membre des deux groupes) sont de bons exemples de ces trajectoires universitaires et professionnelles. Toutes les deux ont réalisé des doctorats en éducation et occupent à différents moments de leurs vies des positions universitaires (à l'Université Ibéroaméricaine et à l'Autonome d'Aguascalientes, respectivement). Elles alternent ces parcours universitaires avec des positions dans les administrations éducatives mexicaines. En 2013, Schmelkes remplace Zorrilla à la tête de l'Institut national d'évaluation de l'éducation, devenue agence autonome. Malgré ces positions dans l'administration, des acteurs comme Zorrilla se considèrent « enseignants » (et certains membres de ce groupe ont en effet enseigné dans des écoles au début de leurs carrières). L'économiste Lucrecia Santibáñez évoque leurs disputes autour de la réforme de l'évaluation enseignante et la fin, après les groupes de travail de l'OCDE de l'option des modèles de valeur ajoutée.

> « La plupart des gens de l'INEE vient d'une tradition enseignante. Moi je n'ai jamais été enseignante, c'est peut-être pour ça que je vois les choses différemment. Ils pensent qu'il faut protéger les enseignants. Et je comprends ça. […] Mais [si tu supprimes les épreuves des élèves] tu vas avoir moins d'information… »[150]

Ce second groupe penche en effet pour les standards et tente de différencier la mesure des résultats des élèves de celle de la performance enseignante. Malgré ces différences l'économiste reconnait que « comme on dit en anglais, *we agree to disagree* ». Les relations entre les pôles « économicisant » et « professionnalisant » de l'expertise éducative se déroulent dans un cadre épistémique et politique partagé. Par-delà un cadrage plus ou moins directement inspiré de l'économie de l'éducation, ce qui rassemble ces acteurs épars c'est leur proximité à des gouvernements libéraux ou de la social-démocratie de la « troisième vague » comme ceux de Menem en Argentine[151], du PSOE espagnol[152], des libéraux canadiens[153], de la *Concertación* chilienne[154], voire avec des syndicats enseignants[155] (voir tableau 21 en annexe pour le détail). Pour certains acteurs, la proximité idéologique avec la gauche libérale se traduit même par un engagement militant. José Joaquín Brunner, ancien directeur de la FLACSO au Chili, ministre

[150] Entretien, Lucrecia Santibáñez, *op. cit.*
[151] Inés Aguerrondo est sous-secrétaire de programmation au ministère d'Éducation et de la Culture argentin entre 1996 et 1999.
[152] Enrique Roca fait son entrée dans l'administration espagnole pendant le gouvernement du PSOE (2004-2008).
[153] Ben Levin occupe ses postes dans les provinces de Manitoba et d'Ontario pendant différentes administrations libérales.
[154] Cristián Cox est directeur général de contenus éducatifs et coordinateur des programmes « d'amélioration de la qualité et de l'efficience » financés par la Banque mondiale au ministère de l'Éducation chilien jusqu'en 2006.
[155] Ulf Fredriksson, chercheur en éducation à l'Université de Stockholm, est ancien secrétaire d'éducation et secrétaire international du syndicat enseignant suédois.

de communication du gouvernement de la *Concertación* entre 1994 et 1998 et membre actif des réseaux internationaux du réformisme éducatif, explique ainsi son cheminement politique :

> « Nous avons commencé à nous intéresser sérieusement à la social-démocratie. Vu que nous avions eu une jeunesse prosoviétique et procommuniste [*dans le cadre de sa militance dans le Mouvement d'action populaire unitaire, l'aile révolutionnaire de la Démocratie chrétienne des années 1970*], nous regardions les socialistes comme des compagnons de route, mais ils ne nous faisaient pas rêver. Mais là, plusieurs d'entre nous avons commencé à devenir vraiment enthousiastes avec le chemin social-démocrate, et c'était ça Rénovation socialiste [*courant interne du Parti socialiste*], qui a réordonné la gauche chilienne. »[156]

Si J. J. Brunner, comme d'autres membres de l'aile droite de la *Concertación*, est devenu critique des partis de la coalition à partir des années 2010 et particulièrement du deuxième gouvernement de Michelle Bachelet (2014-2018), ce positionnement idéologique est important pour comprendre les controverses qui entourent la mesure éducative et du travail enseignant. Pour ces acteurs, l'introduction de dispositifs d'évaluation du travail et du mérite, en parallèle à l'introduction d'évaluations des élèves, est considérée comme une mesure servant à améliorer la qualité du service éducatif et l'investissement étatique dans le secteur. Contrairement aux politiques d'ajustement des années 1980, ces instruments sont perçus soit comme des alternatives au marché, soit comme des suppléments permettant de le rendre plus égalitaire (au Chili). Cette conceptualisation, qui équivaut à assimiler néolibéralisme et marché, n'est pas seulement une stratégie rhétorique de légitimation. Cette opposition structure leur perception de soi et de leur action politique. C'est dans ces termes que s'exprime l'économiste Paulo Santiago, un des auteurs de *Teachers Matter* et analyste à l'OCDE au moment de l'organisation de ces groupes de travail :

> « *C'est un sujet [les critiques à la réforme mexicaine de 2012] qui m'intéresse, aussi par rapport à l'OCDE, qui a reçu beaucoup de critiques, du style "l'OCDE arrive avec un plan néolibéral pour privatiser l'éducation"…*
>
> Non ! Quelle horreur !
>
> *Lorsque l'on parle avec des acteurs qui sont de l'autre côté de la politique publique, on voit que c'est plus compliqué que ça, qu'il n'y a pas de plan directeur…*
>
> Non, c'est totalement l'opposé ! Ça n'a rien à voir ! Nous mettons la focale beaucoup plus sur les sujets d'équité et de défense de l'éducation publique. Honnêtement, les gens qui travaillent ici sont en général de centre-gauche, ils défendent des valeurs très équilibrées. C'est vrai que nous avons PISA qui est très dominant et que longtemps nous avons eu cette image de l'*accountability* et de la promotion du *testing*… Et après [il y

[156] Entretien, José Joaquín Brunner, Université Diego Portales, Santiago de Chile, 06 novembre 2019.

> a] les usages qui sont faits de PISA au niveau national… Mais ce projet [*le rapport* Synergies for Better Learning : an International Perspective on Evaluation and Assessment*, publié en 2013 et qu'il a aussi coordonné*] a changé beaucoup les choses. Clairement il n'a pas le même impact que PISA, ce n'est pas du chiffre, c'est du blablabla… Mais ici le principal message c'est qu'il faut rééquilibrer les fonctions et mettre l'emphase sur [l'évaluation] formative. Le message c'est qu'il faut faire les choses à l'envers, et c'est important pour l'évaluation des enseignants. »[157]

Deux éléments de cet extrait méritent notre attention. D'une part, P. Santiago associe « l'*accountability* » et le « *testing* » à l'image négative de l'OCDE comme porteuse d'une discipline éducative quantifiée (« le chiffre »), qui renvoie en creux aux idées d'efficience prônées par ses collègues économistes. Leur est opposée la défense de « l'équité » et de « l'éducation publique », des « valeurs très équilibrées » qui pointent vers des instruments d'évaluation plus aimables (« formatifs ») et moins disciplinaires[158]. La discipline du marché, de l'efficience et de l'*accountability* serait « l'horreur » néolibérale, face à laquelle l'OCDE tenterait dans la période récente de développer une alternative de « centre-gauche ». D'autre part, cet extrait est aussi illustratif de la capacité de l'organisation à incorporer les critiques externes, ainsi que de l'existence de différents courants en interne.

La ligne de partage entre, d'une part, l'*accountability* et la quantification et, d'autre part, l'interprétation et la « formation » structure le monde de l'expertise éducative. Cette opposition nous permet de comprendre l'opposition entre des modèles de valeur ajoutée associés au premier pôle et des standards qui correspondraient au second. Au-delà de la controverse instrumentale, cette opposition cristallise aussi différents positionnements politiques, qui sont particulièrement visibles dans la volonté du pôle éducatif de défaire l'association entre évaluation, quantification et néolibéralisme. Cela ne veut pas pour autant dire que ces différents acteurs ne partagent pas un cadre d'action (comme les groupes de travail) et, surtout, un cadrage économicisé de l'éducation – tel que retracé dans le chapitre 2. C'est cette infrastructure cognitive qui explique que nous retrouvions des économistes de part et d'autre du partage, en fonction de leur positionnement dans des luttes bureaucratiques nationales et internationales. Leur importance devient évidente lorsque nous rentrons dans les coulisses de la controverse entre VAM et standards qui anime les discussions des deux groupes de travail organisés par l'OCDE pour réformer l'évaluation des enseignants mexicains.

[157] Entretien, Paulo Santiago, OCDE, Paris, 12 octobre 2018.
[158] Dans le vocabulaire des évaluateurs, l'évaluation formative sert à accompagner et améliorer les sujets sans les sanctionner. En cela, elle s'oppose à l'évaluation « sommative », à laquelle sont rattachées des conséquences (sélection, sanction, récompense, etc.).

## 4. Le transfert des standards au Mexique et la construction d'un consensus ambigu : des instruments de mesure psychométriques aux conséquences économicisées

Les discussions des groupes de travail de l'accord Mexique–OCDE sont un condensé des luttes sur l'éventuelle continuité des rationalités néolibérales de contrôle de la profession enseignante. Nous observons cela en retraçant la controverse qui se joue à leur intérieur entre les modèles de valeur ajoutée et les standards. Si les premiers sont valorisés par le ministère de l'Éducation mexicain, les économistes de l'éducation et une partie des cadres de l'OCDE, les seconds sont défendus par les experts « éducatifs », au premier rang desquels les chiliens les ayant introduits dans leur pays. L'opposition entre ces deux « instrument *constituencies* » traverse les champs sociaux et organisationnels où évoluent ces acteurs. Pour comprendre leurs prises de position il nous faut donc les resituer dans leur dimension stratégique. Au fil de la controverse, les experts mexicains et chiliens jouent simultanément sur leurs arènes politiques nationales. Au Mexique, les technocrates, qui souffrent de « l'ostracisme » qui leur est imposé par l'alliance entre le gouvernement el le syndicat enseignant, priorisent les VAM comme une mesure permettant de rompre l'influence du syndicat enseignant sur l'évaluation (4.1.). Il est donc paradoxal que ce soit l'option « professionnalisante », les standards, qui s'impose dans les discussions de ces groupes. Ce triomphe est le résultat de la mobilisation conjointe des experts chiliens, de l'OCDE et des mexicains ne se trouvant *pas* dans le ministère de l'Éducation. Pour ces acteurs, les standards sont un moyen de s'imposer dans leurs arènes nationale (Chili) et organisationnelles (OCDE) (4.2.). Face à une configuration mexicaine extrêmement politisée, les standards et leur promesse de légitimation professionnelle apparaissent comme une solution moins radicale mais plus systématique de défaire le contrôle syndical des carrières enseignantes (4.3.).

### *4.1. L'hypothèse des modèles de valeur ajoutée : creuser l'économicisation de «* Carrera *» pour défaire le pouvoir syndical mexicain*

Les origines de l'accord Mexique–OCDE et l'internationalisation des technocrates mexicains sont à situer dans un contexte de subordination administrative. Si l'arrivée du Parti action nationale (PAN) au pouvoir en 2000 avait pu présager la fin du pouvoir des syndicats historiquement rattachés au Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), dans les faits les arrangements corporatistes ont continué dans le secteur éducatif, qui représente une exception[159]. Lors du gouvernement Calderón (2006-2012), l'équilibre instable qui semblait

[159] Graciela Bensusán et Kevin J. Middlebrook, *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*, Ciudad de México, FLACSO, 2013.

établi entre technocrates et syndicalistes bascule vers les seconds. L'Alliance pour la qualité de l'éducation (ACE), signée en 2008 entre le gouvernement de Felipe Calderón et la présidence du SNTE, prévoit cependant la mise en œuvre de concours pour accéder à l'enseignement et une transformation de l'évaluation des enseignants pour « mettre en accord leurs salaires avec la qualité de l'enseignement »[160]. La rédaction de cet accord met de côté les priorités ministérielles et incorpore en large mesure les demandes syndicales[161]. Les cadres de l'unité de planification et d'évaluation des politiques éducatives (ancien sous-secrétariat de planification) et de l'Institut national d'évaluation de l'éducation (INEE) se trouvent particulièrement « ostracisés » dans la nouvelle configuration administrative, d'après les mots de la présidente de l'institut[162]. Leur collaboration avec l'OCDE se comprend alors comme une recherche stratégique d'alliés internationaux. Pour les cadres de l'unité de planification, les VAM représentent une possibilité séduisante : l'adaptation de l'instrument « *Carrera* » n'impliquerait pas un coût excessif, le pays vient d'introduire la mesure censitaire des résultats des élèves et un tel dispositif valoriserait leur savoir-faire de quantification par-dessus les critères d'évaluation syndicaux.

Il n'est donc pas étonnant que les réflexions initiales des groupes de travail indiquent une prédilection pour les modèles de valeur ajoutée. L'accord est en définitive une commande ministérielle et, si les experts de l'OCDE ont leurs propres préférences, les VAM sont explorés prioritairement. Cela n'est pas surprenant non plus à la vue des rapports à cet instrument de plusieurs membres du premier groupe de travail. Son président, Carlos Mancera, avait participé à l'introduction de « *Carrera* », où le syndicat avait réussi à imposer ses critères d'évaluation. Robert Schwartz travaille à la Banque mondiale, organisation qui à ce moment porte particulièrement les VAM. Lucrecia Santibáñez, finalement, vient de réaliser une évaluation de « *Carrera* » comme consultante de RAND pour le ministère de l'Éducation. Si ces conclusions sont mesurées, elle y propose notamment la possibilité de transformer le dispositif en modèle de valeur ajoutée. Sa recommandation inclut cependant plusieurs nuances : pour être précis, les modèles VAM nécessitent d'informations abondantes et de séries de données longitudinales. Il n'est pas sûr que le Mexique dispose de ces données, faute desquelles « les modèles de valeur ajoutée NE SONT PAS recommandés pour des évaluations de haut impact, mais plutôt pour des évaluations diagnostiques et formatives ». Elle propose donc une solution « combinée » mêlant des éléments de mesure de l'efficience scolaire et « des indicateurs de la pratique et de la professionnalisation enseignante » qui seraient détachés des évaluations standardisées des connaissances des étudiants[163]. Cela équivaudrait à mobiliser les VAM comme « outil pour

[160] Felipe Calderón, conférence prononcée à la John F. Kennedy School of Governement, Université de Harvard, 11 février 2008, cité par C. Ornelas, *Educación, colonización y rebeldia, op. cit.,* p. 47.
[161] *Ibid*, p. 46-52.
[162] Entretien, Margarita Zorrilla, *op. cit.*
[163] Lucrecia Santibáñez, « Incentivos docentes en México », Ciudad de México, OCDE, 12 décembre 2008.

voir » et à les compléter par un instrument comme les standards « pour choisir ». Dès le début du projet, le directeur adjoint de la direction d'éducation de l'OCDE fait preuve de la même ambivalence. Si dans les mois à venir les participants doivent « se concentrer sur la valeur ajoutée par les enseignants et les écoles en prenant adéquatement en compte les facteurs socio-économiques », le « prochain pas » est de discuter des « standards éducatifs » qui ne sont pas, *a priori,* nécessaires à la mise en place d'un instrument VAM[164].

Cette position nuancée envers les VAM est caractéristique des économistes universitaires, qui reconnaissent les limites de ces mesures dès la fin de la décennie de 2000[165]. Néanmoins, les représentants du ministère de l'Éducation mexicain et certains secteurs de l'OCDE insistent sur les VAM. Lorsqu'une délégation mexicaine visite le siège de l'OCDE quelques mois après le lancement du projet, tous les acteurs semblent s'accorder sur le développement d'une évaluation de valeur ajoutée, qui reposerait sue les résultats de l'épreuve ENLACE, qui mesure les résultats de tous les élèves du pays depuis 2006. Dans son mot d'ouverture de la visite, le secrétaire général de l'OCDE annonce que « Nous avons commencé à travailler pour identifier des façons d'améliorer l'évaluation des élèves mexicains, ENLACE, et de mieux lier la performance des élèves à l'évaluation et aux dispositifs d'incitation des enseignants »[166]. Cela prendrait la forme d'un « programme d'incitations à la qualité enseignante » sur la base des résultats à l'évaluation ENLACE de 2009[167]. L'investissement des VAM est confirmée par le chef de la direction d'indicateurs et d'analyse de l'OCDE, Andreas Schleicher, qui considère que le travail des équipes de l'OCDE doit « construire l'acceptabilité de l'usage d'ENLACE comme référence de qualité », « étendre sa couverture » et « relier [les résultats de] ENLACE entre niveaux scolaires (nécessaire pour les mesures de valeur ajoutée) »[168]. L'investissement des résultats des élèves par ces acteurs semble logique. L'épreuve ENLACE est le joyau de la couronne de la direction générale d'évaluation (qui fait partie de l'unité de planification), qui compte par son biais concurrencer les épreuves que l'Institut national d'évaluation de l'éducation met en place depuis 2004 et qui, contrairement à ENLACE n'évaluent qu'un échantillon des élèves. En articulant résultats des élèves et des enseignants, les évaluateurs du ministère pourraient non seulement défaire l'influence syndicale sur « *Carrera* », mais aussi résister à la concurrence jurisdictionnelle de l'INEE.

La situation dans le nouvel équilibre des pouvoirs administratifs n'est pas plus accueillante pour leurs collègues à l'INEE qui, en ce moment, dépend hiérarchiquement et

[164] Bernard Hugonnier, « Conclusion », Ciudad de México, OCDE, 12 décembre 2008.
[165] Z. W. Griffen et A. Panofsky, « Ambivalent Economizations », art cit.
[166] Ángel Gurría, « Visit of Mexican Officials February 27, 2009 Opening Statement by Ángel Gurría, OECD Secretary General », Paris, OCDE, 27 février 2009.
[167] Jorge Santibáñez, « Alliance for Quality Education Progress », Paris, OCDE, 24 février 2009.
[168] Andreas Schleicher, « Estandares, evaluación e incentivos », Paris, OCDE, 27 février 2009 – parenthèse dans l'original.

financièrement du ministère. Entre sa création en 2002 et 2008, l'Institut perd un tiers de son budget et doit négocier sa survie avec les cadres ministériels, voire les représentants syndicaux, comme dans ce cas :

> « J'ai eu un énorme problème en 2009. On avait besoin de 25 millions de pesos [*environ 1 million d'euros*] et je ne savais pas comment les obtenir. Tout était saturé et moi je ne pouvais pas – c'était interdit – aller négocier avec la Chambre des Députés. Alors, un ami du ministère, du sous-secrétariat de planification, est arrivé et m'a dit : "Parle avec Fernando [González Sánchez[169]] et demande-lui son conseil". […] J'avais une certaine relation avec Fernando, dans tous les cas je ne m'entendais pas mal avec lui et du coup, je l'ai appelé.
>
> […] "–Alors je t'appelle parce que j'ai besoin de ton conseil.
>
> – T'as besoin de quoi ?"
>
> Et je lui ai dit, "–Ben… Le budget, c'est une catastrophe…
>
> – On parle de combien ?
>
> – 25 millions de pesos."
>
> Il a dû rigoler. Lui, il gérait des milliers [de millions]. »[170]

Cette conversation informelle, qui a permis de régler le problème budgétaire de l'INEE, reflète bien la subordination administrative de l'institut au sein du ministère. Cette dépendance n'implique pas pour autant un contrôle sur les activités d'évaluation de l'INEE, « jamais ils ne nous ont demandé de changer une chiffre »[171], que le syndicat critique publiquement par ailleurs. Cette situation produit cependant un sentiment d'humiliation permanent pour les chercheurs de l'Institut, en général plus diplômés que leurs contreparties ministérielles (à l'exception des fonctionnaires « techniques »), jouissant d'une réputation académique en dehors de l'administration et peu habitués à ces luttes juridictionnelles qu'ils critiquent, voire méprisent. Le résultat de ces luttes est que « nous étions complètement bannis par le ministère. As-tu déjà étendu parler de l'ostracisme ? », ce qui produit un sentiment revanchiste, qui anime l'autonomisation de l'INEE après 2012 : « le mal fait par l'autorité [le ministère] était irréparable »[172]. Les luttes juridictionnelles à l'intérieur de la bureaucratie éducative concernent ainsi non seulement l'administration des évaluations, mais aussi l'existence de l'organisation et le statut de ses membres. Cela explique sans doute que la direction de l'INEE investisse particulièrement les groupes de travail de l'OCDE, où elle est en mesure d'imposer une définition de l'évaluation alternative aux priorités ministérielles et syndicales.

---

[169] Il s'agit du beau-fils de la présidente du syndicat enseignant. Il a été nommé au poste de sous-secrétaire d'éducation basique (second poste dans la hiérarchie ministérielle) au lendemain de la victoire du PAN aux élections présidentielles de 2006.
[170] Entretien, Margarita Zorrilla, *op. cit.*
[171] Entretien, Sylvia Schmelkes, INEE, Ciudad de México, 06 mars 2018.
[172] Entretien, M. Zorrilla, *ibid.*

L'articulation entre les hauts fonctionnaires ministériels mexicains et le pôle économicisant de l'OCDE est mise à mal par les contingences de la politique nationale. Après des chocs récurrents autour de la mise en œuvre de « l'Alliance » entre le syndicat et le gouvernement, le président Calderón demande la démission de la ministre Josefina Vázquez, caractérisée par sa ligne « dure » contre le syndicat enseignant. Depuis son départ, la direction de l'unité de planification et les cadres ayant rejoint le ministère avec elle sont mis de côté, jusqu'à leur démission en janvier 2010[173]. Avant sa sortie du ministère, le directeur de planification et chargé de la liaison avec l'OCDE, Jorge Santibáñez[174], participe à un séminaire sur les standards et l'évaluation, où sont confrontés les modèles VAM et par standards. Les premiers sont introduits par Yeow Meng Thum, docteur en psychologie par l'Université de Chicago et professeur à l'Université de Michigan, tandis que les seconds sont défendus par Jorge Manzi, qui est aussi psychologue (UCLA) et directeur du MIDE chilien[175]. A la demande du nouveau ministre, qui tente d'apaiser les relations avec le syndicat, le *paper* qui avait été commandité à Y. M. Thum à l'issue de ce séminaire est annulé, « en raison d'un réalignement des priorités faisant suite aux demandes du ministère »[176].

Il est remplacé par un rapport rédigé par Susan Sclafani[177] et Jorge Manzi, d'après une proposition du second groupe de travail. Celui-ci propose un panorama des systèmes d'évaluation enseignante dans le monde critique des VAM et salue des standards comme ceux employés au Chili[178]. Au complexe système d'évaluation basée sur des indicateurs mesurés à l'école, les auteurs opposent un dispositif décalqué sur le chilien *Docentemás* et centré sur des standards, un portfolio, l'observation des cours et l'autoévaluation et excluant les résultats des élèves[179]. Ce tournant donne la main forte aux proposants de l'évaluation par standards qui, comme on l'a vu, sont majoritaires dans le second groupe de travail et à l'OCDE où la division d'indicateurs s'oppose à la division de politiques d'éducation et de formation. Ce tournant ouvre aussi la porte à la visite du second groupe de travail au Chili.

---

[173] Carlos Ornelas, *Educación, colonización y rebeldía…, op. cit.,* p. 100.
[174] Il est aussi chargé des négociations avec le syndicat pour réformer « *Carrera* », où il apparaît comme « un des fonctionnaires […] qui offraient une certaine résistance au SNTE », d'après *ibid.* p. 231. Malgré leur nom de famille partagé, il n'est pas relié à l'économiste Lucrecia Santibáñez.
[175] OCDE, « Education Quality Standards and Assessment: OECD-MEXICO Joint Workshop. Agenda », Ciudad de México, OCDE, 01 juillet 2009.
[176] OCDE, « OECD Steering Group on Teacher Evaluation and Incentive Policies. Meeting Summary Record », Ciudad de México, OCDE, 03-04 décembre 2009.
[177] Voir tableau 21 en annexe pour plus d'informations biographiques.
[178] Nous n'avons pas pu retrouver le rapport Sclafani–Manzi, qui n'a pas été rendu public. Il semble avoir évolué dans cette publication de l'OCDE : OCDE, *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers. International Practices*, Paris, OCDE, 2009. Il est intéressant de noter que, si Susan Sclafani coordonne ce rapport, Jorge Manzi n'a pas participé à la rédaction, qui a été organisée sous la supervision de l'équipe d'A. Schleicher. Le ton « anti-VAM » peut en ce sens indiquer des recompositions plus larges des recommandations de l'OCDE.
[179] J. Manzi s'était déjà positionné dans ce sens en 2009 dans une évaluation de la politique d'évaluation enseignante portugaise, menée avec Paulo Santiago, Deborah Roseveare (qui organise les équipes de travail pour le Mexique) et Peter Mathews (membre du second groupe). Voir : Paulo Santiago et al., *Teacher Evaluation in Portugal: OECD Review*, Paris, OCDE, 2009.

*4.2. Défendre les standards dans un contexte d'alternances partisanes au Chili*

Aux côtés des modèles VAM évolue l'alternative d'une évaluation organisée par standards et mesurant le travail concret de l'enseignant dans la salle de cours, plutôt que prenant les résultats des élèves comme variable *proxy* de leur efficience. Si les VAM sont portés par les économistes et les membres des groupes férus de la quantification, les standards apparaissent comme une alternative « qualitative » et « professionalisante », car plus proche de la pratique réelle des enseignants. Ce type de dispositif est porté par les chiliens et une partie des cadres de l'OCDE, qui organisent une visite à l'Université Catholique de Santiago pour plonger les groupes de travail dans le fonctionnement concret du dispositif. Cette visite, qui a lieu en janvier 2010, se déroule en parallèle aux discussions pour l'approfondissement de l'évaluation enseignante au Chili et sa transformation en système de carrière professionnelle[180]. Ainsi, le cadre de réflexion de l'OCDE est aussi une vitrine pour ces acteurs et une façon de défendre la légitimité de leur mobilisation nationale dans ce contexte international.

*Le projet de « carrière » chilien comme alternative aux modèles de valeur ajoutée*

Malgré une prédilection initiale pour les VAM, ses partisans pointent à certains défis techniques qui pourraient compliquer leur mise en place au Mexique – « [l'évaluation à partir des résultats des élèves] exige des informations dont le Mexique ne dispose pas : des évaluations individuelles fiables ; les épreuves standardisées des élèves ne sont pas suffisantes »[181]. Ces inquiétudes techniques ne sont qu'une partie de la controverse entre modèles VAM et standards qui se joue à l'intérieur des groupes de travail de l'OCDE. Le directeur du MIDE de l'Université Catholique de Santiago, Jorge Manzi, qui élabore les instruments d'évaluation chiliens, est un des représentants de ce deuxième type d'évaluation. Selon lui,

> « [Andreas] Schleicher [directeur de la division d'indicateurs de l'OCDE] était en train de s'intéresser à des choses de type valeur ajoutée, il était enthousiasmé avec ce qui était en train d'être fait aux États-Unis avec ce type de mesures. […] Nous, sans qu'on nous l'ait demandé, on a explicitement exprimé nos différences avec cette idée. […] Ma sensation c'est que ça a plu a quelqu'un à l'OCDE, même si pas à Andreas. Du coup ils ont continué à nous inviter. »[182]

[180] Entre 2008 et la fin de 2009, des discussions en ce sens ont lieu entre le ministère et la représentation syndicale enseignante. Celles-ci sont en large mesure mises à mal par la fin du gouvernement de Michelle Bachelet et sa non réélection en 2010. Le ministère publie tout de même un rapport fin 2009 rassemblant les postures du ministère et du syndicat, qui deviendra la base de l'introduction de la carrière professionnelle enseignante en 2016. Nous y reviendrons dans le prochain chapitre. MINEDUC, *Carrera profesional docente. Un desafío para Chile*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2009.

[181] Carlos Mancera, « Presentation of the work and recent development of the OECD Steering Group on Incentives and Evaluation in Mexico », Ciudad de México, OCDE, 07 juillet 2009.

[182] Jorge Manzi, entretien, *op. cit.*

Ces invitations aux séminaires organisés par l'OCDE et le tournant vers les standards qui a lieu entre la fin 2009 et le début 2010 est parachevé par une visite aux installations du MIDE, qui construit le dispositif *Docentemás*. La visite de cinq jours est organisée par Cristián Cox, qui accueille la délégation mexicaine et de l'OCDE au campus de l'Université Catholique de Santiago, où il enseigne à ce moment[183]. Les visiteurs ont droit à un programme particulièrement chargé, qui inclut des visites aux installations du MIDE (situées sur le même campus) et des présentations des acteurs clés de la politique d'évaluation chilienne comme Alejandra Mizala ou Beatrice Ávalos, parmi d'autres[184]. Ces acteurs présentent le dispositif *Docentemás* aux groupes de travail et à des fonctionnaires du ministère. Trois éléments de cette visite sont importants. En premier lieu, l'état de l'évaluation enseignante au Chili est simplifié pour mettre l'emphase sur le dispositif *Docentemás* et écarter le dispositif SNED, inspirée des VAM. Si cela peut paraître étrange à la vue de la participation d'une de ses conceptrices (Alejandra Mizala) à la visite, cela prend sens dans les luttes qui ont lieu en même temps au Chili autour de la construction d'une carrière enseignante, où elle est activement investie. Finalement, les chiliens mettent l'emphase sur l'importance du « consensus » politique construit autour de l'évaluation et les négociations qui ont eu lieu avec le Colegio de Profesores, dont des représentants s'entretiennent aussi avec la délégation.

Ces trois éléments nous permettent de voir que la défense des standards présente un aspect stratégique pour des acteurs plongés dans leurs propres luttes bureaucratiques et politiques autour de la construction d'une carrière enseignante. La carrière enseignante est, dans un premier temps, un projet d'étendre l'évaluation par standards pour quelle affecte plus substantiellement à la structure salariale enseignante. Celle-ci serait excessivement « plate » et les incitations introduites en parallèle à *Docentemás* n'ont pas servi à produire une différenciation significative, puisque peu d'enseignants y candidatent, ce qui « rend difficile l'attraction des meilleurs étudiants et la rétention des meilleurs enseignants dans la profession »[185]. La carrière, qui lierait les résultats des évaluations *Docentemás* à une progression dans des échelons salariaux, se trouve au moment du séminaire à un stade assez avancé, et des quantifications sur son coût et ses effets sur les salaires enseignants existent déjà[186]. Le projet demeure cependant en phase de négociation au moment de l'arrivée de la droite à la présidence en 2010. Face à la menace de l'alternance partisane, ces acteurs essayent de légitimer et de défendre la carrière internationalement.

[183] Inés Aguerrondo participe aussi à l'organisation, voir tableau 21 en annexe pour leurs détails biographiques.
[184] OCDE, « OECD-Harvard Seminar for Leaders in Educational Reform: Teacher Professionalisation in Chile 18-23 January, 2010 », Santiago de Chile, OCDE, 18-23 janvier 2010.
[185] Alejandra Mizala, « El mercado laboral docente en Chile », Santiago de Chile, OCDE, 19 janvier 2010.
[186] Rodolfo Bonifaz, « Construcción de una carrera profesional docente orientada al reconocimiento del mérito y el desarrollo profesional », Santiago de Chile, OCDE, 19 janvier 2010.

*La politisation de l'éducation et l'internationalisation des experts chiliens*

Après deux décennies de contrôle de la politique éducative, les technocrates chiliens font face à la politisation de l'éducation de marché. L'inattendue mobilisation des collégiens et des lycéens en 2006, l'alternance partisane de 2010 et les mobilisations universitaires de 2011[187] contribuent toutes à la problématisation des politiques de la *Concertación* et du rôle personnel que les experts ont joué dans l'institutionnalisation du marché. La réponse aux mobilisations étudiantes des gouvernements Bachelet et Piñera passe par la « désactivation technopolitique » du débat, c'est-à-dire la mise en place de comités d'experts chargés d'élaborer des recommandations pour répondre aux demandes étudiantes[188]. Cependant, nous pouvons identifier l'opposition entre les experts de la *Concertación* et leurs opposants défendant une posture économicsante « dure » et souhaitant l'extension du marché, à l'intérieur des groupes experts assemblés par les gouvernements de la période. La défense du marché est portée par des économistes proches de la coalition de droite, comme Harald Beyer[189], ou des représentants de l'éducation privée comme Patricia Matte[190]. Ils considèrent que le Statut enseignant « privilégie excessivement la stabilité » et rend « très difficile le licenciement des enseignants qui n'accomplissent par leurs tâches ou qui sont mal préparés ». Ils proposent un « cadre plus flexible » pour récompenser davantage les performances enseignantes (en liant les salaires enseignants aux résultats des étudiants) et pour renforcer les capacités managériales des directeurs des établissements et des administrateurs locaux (embauche, licenciement)[191].

Dans des propositions formulées pour le gouvernement de la coalition de droite, ils proposent une évaluation et une carrière enseignante décentralisées, qui devraient contribuer à en finir avec « l'excessive autonomie des enseignants [qui est] une grande limitation au travail des administrateurs et des directeurs »[192]. Cette proposition pointe du doigt le dispositif *Docentemás*, un instrument « centralisé » et dont l'évaluation se concentre sur des

[187] Sur ces mobilisations voir Carlos Ruiz, « ¿Qué hay detrás del malestar con la educación? », *Política, Sociedad y Economía*, 2007, p. 33-72 ; Carlos Ruiz et Mariana Ortega Breña, « New Social Conflicts under Bachelet », *Latin American Perspectives*, 2012, vol. 39, nº 4, p. 71-84, Carlos Ruiz, *Conflicto social en el « neoliberalismo avanzado »: análisis de clase de la revuelta estudiantil en Chile*, Buenos Aires, CLACSO, 2013 et, de façon plus générale, Mónica Iglesias Vázquez et Victoria J. Furio, « Social Movements in Chile (1983–2013): Four Theoretical and Historical Moments », *Latin American Perspectives*, 2017, vol. 44, nº 4, p. 99-113.

[188] Sur ce mode de gouvernement, voir Alfredo Joignant, « The Politics of Technopols: Resources, Political Competence and Collective Leadership in Chile, 1990–2010 », *Journal of Latin American Studies*, 2011, vol. 43, nº 3, p. 517-546.

[189] Docteur en économie par l'Université de Californie Los Angeles, il est directeur du *think tank* libéral Centre d'études politiques et devient ministre de l'éducation sous le premier gouvernement de Sebastián Piñera.

[190] Membre d'une des familles les plus riches du pays, sociologue et ancienne secrétaire de développement et assistance sociale pendant la dictature, proche du parti conservateur catholique Union démocratique indépendante et membre des Légionnaires du Christ, P. Matte est une des principales figures de l'éducation privée catholique et est considérée comme la « gardienne du profit » éducatif, voir *La Nación*, page de couverture, supplément du dimanche, 15 avril 2007.

[191] Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*, Santiago de Chile, 2006, p. 157-159.

[192] Panel de expertos para una educación de calidad, *Informe final: Primera etapa. Propuestas para fortalecer la profesión docente en el sistema escolar chileno*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2010, p. 61-62.

« compétences pédagogiques [*à travers le portfolio*] qui semblent faiblement corrélées avec l'effectivité dans la salle de cours [*à mesurer à partir des résultats des étudiants*] »[193]. Cet instrument, où les directeurs ne participent que marginalement, porterait atteinte à leur autorité et alimenterait le « manque de confiance » envers ces figures scolaires[194]. Si un dispositif d'évaluation central devait être maintenu, il devrait être de « valeur ajoutée » et relié aux résultats des étudiants aux épreuves SIMCE[195]. En associant étroitement évaluation de la performance, salaires et *leadership* scolaire, et en flexibilisant les conditions d'embauche et de licenciement cette proposition équivaut à une version « managérialisée » du gouvernement de la profession enseignante pendant la dictature.

La défense des standards est d'autant plus difficile que ses partisans ont été expulsés de l'administration. Cela est dû à plusieurs raisons. La sortie de l'administration de certains de ces experts, notamment ceux occupant les plus hauts postes ministériels (entre ministre et directeur général) peut être considérée comme « banale », c'est-à-dire inscrite dans l'arithmétique partisane du gouvernement de coalition[196]. Ces sorties diminuent l'influence de ces acteurs, qui continuent cependant de participer à la politique depuis les positions universitaires où ils transitent ou à travers des groupes experts comme ceux que nous venons d'évoquer. Cristián Cox est un bon exemple de cette trajectoire. Après avoir occupé différentes positions au ministère de l'Éducation depuis les années 1990, dont la direction de l'unité de curriculum et d'évaluation, Cox rejoint l'Université Catholique du Chili, où il dirige la faculté d'éducation. Ce type de trajectoire n'affecte pas la composition de l'administration. Par exemple, C. Cox est remplacé à l'unité de curriculum et d'évaluation par Pedro Montt, qui avait déjà été sous-ministre entre 2004 et 2006.

Ces sorties « banales » sont accentuées lors de la victoire de la coalition de droite aux élections de 2010. A ce moment, comme Cox, les cadres ministériels se dirigent vers des carrières universitaires valorisant leur capital académique (diplôme, publications, positions précédentes dans le champ universitaire, etc.). Il est significatif de noter l'importance des réseaux d'interconnaissance dans la transition de l'administration à l'université. Par exemple, José J. Brunner, José Weinstein et Gregory Elacqua[197] se retrouveront en 2010 à l'université privée Diego Portales, où ils seront rejoints par Cox après sa sortie de l'Université Catholique de Santiago. Entre 2011 et 2015, C. Cox est par ailleurs le coordinateur de la « stratégie

[193] *Ibid.*, p. 30.
[194] *Ibid.*, p. 9.
[195] *Ibid.*, p. 67.
[196] Pour une analyse récente du *spoil system* chilien et de ses transformations, voir Damien Larrouqué, « En finir avec le *cuoteo político*. Genèse, fonctionnement et évolutions du système de sélection de la haute fonction publique au Chili », *Revue francaise d'administration publique*, 2021, vol. 178, nº 2, p. 417-432.
[197] Aujourd'hui économiste principal de la division d'éducation de la Banque mondiale, Elacqua, le « dauphin » de Brunner, a participé aux cabinets des trois derniers ministres d'éducation avant son passage à l'université, voir Bastián Fernández et Claudia Urquieta, « La pérdida de poder del club de "expertos" de la Educación », *El Mostrador*, 12 février 2014.

régionale pour les enseignants » du bureau latino-américain de l'UNESCO, un projet de recherche qu'il amène avec lui à l'Université Diego Portales et où contribuent aussi Beatrice Ávalos (qui a rejoint l'Université Catholique après avoir quitté le ministère en 2002) et Carlos Eugenio Beca (qui rejoint le projet puis l'Université Diego Portales à sa sortie du ministère en 2010).

*Défendre les standards dans les arènes nationales et internationales*

C'est dans ces circonstances que la défense des standards et la mise à l'écart des modèles de valeur ajoutée prend sens. D'une part, le SNED, premier dispositif de quantification de la performance enseignante, serait incorporé par la carrière enseignante. D'autre part, depuis l'introduction de *Docentemás*, la droite partisane critique les standards comme un système qui serait excessivement bienveillant avec les enseignants, et leur oppose les modèles de valeur ajoutée. Cela explique l'imbrication entre arguments techniques et positionnement politique de ces acteurs qui, en investissant les controverses épistémiques sur la mesure de l'enseignement tentent de contrer leurs rivaux politiques.

> « Les systèmes d'évaluation basés sur la performance des élèves peuvent identifier les enseignants performants (et le contraire), mais ne permettent pas de connaître les causes du succès ou de l'échec professionnel. De plus, il existe de sérieuses restrictions techniques et pratiques qui mettent en question la faisabilité d'une mesure du travail enseignant sur la base des résultats des élèves. »[198]

En apparaissant autant comme un « outil pour voir » que « pour choisir » les standards présenteraient une capacité de lisibilité que la quantification de la valeur ajoutée ne pourrait pas atteindre. Grâces á la charnière construite par ces outils entre experts et enseignants, ces deux groupes peuvent défendre les standards comme un outil non seulement plus précis, mais aussi plus légitime. C'est sur cette dimension consensuelle de l'instrument que les experts chiliens et les représentants du Colegio de profesores mettent l'emphase en s'internationalisant – il est d'ailleurs commun que des membres de ces deux groupes incarnent la dimension politique des standards en publiant conjointement[199]. Les acteurs ayant participé aux négociations pour introduire les standards au Chili font de ces politiques autant un élément de légitimation du dispositif (« On négocie […] un plus grand professionnalisme dans des aspects critiques de

[198] Yulan Sun, « Sistema de evaluación del desempeño profesional docente. Construcción y corrección de instrumentos », Santiago de Chile, OCDE, 19 janvier 2010.

[199] Voir Jaime Veas et Guillermo Scherping, « Construcción política sistema nacional de evaluación formativa del desempeño docente », Santiago de Chile, OCDE, 19 janvier 2010 ; Beatrice Ávalos et Jenny Assael, « Moving from resistance to agreement », art cit. Jaime Veas a évolué au ministère de l'Éducation entre 2000 et 2010 tandis que Guillermo Scherping est considéré comme le « cadre technique » de la frange communiste du syndicat enseignant. Pour le détail des informations biographiques de Beatrice Ávalos et de Jenny Ássael voir section 2 de ce chapitre.

l'enseignement comme le sont la qualité, l'équité et la participation »[200]) que de leurs propres parcours (« certains ont seulement l'expérience académique, les publications, les congrès. […] Puis il y a les gens qui sont dans la bureaucratie, qui dépendent de l'action, des changements de gouvernement… Je crois que la combinaison des deux est très attractive pour certaines personnes [des organisations internationales], qui du coup veulent écouter, t'invitent discuter… »[201]). Cette dimension politique de l'instrument est particulièrement intéressante pour l'OCDE, qui s'intéresse à ce moment aux conditions de possibilité politique des réformes, et pour des experts mexicains devant faire face au puissant syndicat enseignant de leur pays.

L'internationalisation des experts de la *Concertación* et leur liaison avec l'OCDE s'avère finalement être un mode efficace de défendre des politiques comme l'évaluation enseignante face aux tentatives de réforme du gouvernement Piñera. La conversion de l'organisation aux instruments chiliens est visible dans l'écart entre deux évaluations su systèmes éducatif chilien faites par l'OCDE en 2004 et 2013. En 2004, le rapport de l'OCDE signé par une équipe ministérielle[202] et une équipe d'experts internationaux[203] se montre particulièrement critique avec la continuité du marché éducatif chilien et ses effets sur les inégalités[204]. Le dispositif d'évaluation enseignante *Docentemás*, en cours d'introduction au moment de la rédaction du rapport, est aussi critiqué, mais pour des raisons différentes – en raison de son coût, estimé à quelques 8 millions de dollars par an. La section du rapport qui lui est dédié conclut que : « La plupart des pays ne s'engagent pas dans la lourde tâche d'évaluer chaque enseignant des écoles publiques une fois toutes les quelques années tout au long de leurs carrières et ce n'est pas pour autant qu'ils organisent leurs forces enseignantes avec des bas standards »[205]. Le rapport propose par ailleurs d'améliorer les épreuves SIMCE pour en développer des mesures de « valeur ajoutée » des écoles et des enseignants[206].

Cette prise de distance avec les standards contraste avec la réponse de l'organisation à la demande du gouvernement Piñera d'un rapport pour appuyer son projet d'économicisation

[200] José Weinstein, « Chile 2000: La Negociación Mineduc-Colegio de Profesores. Una visión personal » dans Viola Espínola et Ana Cristina Accioly de Amorim (dir.), *Sindicalismo docente y reforma educativa*, Washington, Banque Interaméricaine de Développement, 2007, p. 91
[201] Entretien, José Weinstein, Université Diego Portales, Santiago de Chile, 18 octobre 2019.
[202] Composée par Cristián Cox, l'économiste Pablo González, l'ingénieur Ignacio Jara (tous les deux feront des carrières académiques à leur sortie du ministère, I. Jara aux côtés de C. Cox à l'Université Catholique, puis à la Diego Portales) et Ana María Quiroz, qui travaille toujours pour le ministère.
[203] Dirigée par Martin Carnoy et composée par l'économiste vénézuélien d'Harvard, Fernando Reimers, la mexicaine Sylvia Schmelkes qui préside en ce moment le conseil d'administration du Centre de recherche et d'innovation éducative (CERI) de l'OCDE, poste qu'elle occupera jusqu'en 2004. Les autres membres sont John Coolahan (Irlande), Simon Schwartzmann (Brésil), Greg Woodburn (Australie), Judith Wright (Canada, Ontario) et Ina Whitman (OCDE), OCDE, *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*, Santiago de Chile, OCDE, 2004, p. 4.
[204] *Ibid.*, p. 290-291.
[205] OCDE, *Revisión*, *op. cit.*, p. 127-128.
[206] *Ibid.,* p. 193 et 296.

de la carrière enseignante. Le rapport, coordonné par Paulo Santiago, et Charlotte Danielson[207], parmi d'autres, critique non pas le coût mais les usages à des fins d'*accountability* du dispositif *Docentemás* et recommande la mise en place d'un système de carrière qui rassemblerait les différents dispositifs d'évaluation existants (*Docentemás*, « prime de performance individuelle », « prime d'excellence pédagogique ») pour articuler évaluation et salaires dans une progression professionnelle méritocratique. La nouvelle carrière inclurait aussi les enseignants du système privé subventionné[208]. Ces recommandations, qui courent à l'encontre des projets du gouvernement, nous permettent d'apprécier autant l'autonomie de l'OCDE que la charnière construite par les standards entre l'organisation et l'expertise chilienne. Comme nous l'indique Jorge Manzi, directeur du MIDE et un des interviewés par l'OCDE dans le cadre de ce rapport, « nous avons eu la chance qu'ils aient fait appel à l'OCDE, qui sait ce qu'il se serait passé si… s'ils avaient embauché des personnes spécifiques qui auraient été disposées à faire des commentaires en ligne avec ceux du ministère… »[209].

L'autonomie de l'OCDE et son alignement avec l'expertise chilienne autour des standards peut être retrouvée dans le fonctionnement des groupes de travail pour réformer l'évaluation mexicaine. Les analystes de l'organisation tentent d'approcher leurs recommandations du pôle professionnalisant et de les éloigner des options économicisantes.

> « Quand le moment est arrivé de définir l'évaluation enseignante, ce groupe [*"l'économicisant"*] voulait faire une évaluation *hardcore* basée sur les résultats des épreuves des étudiants. […] Une vision beaucoup plus quantitative. […] Alors ce que j'ai fait c'est demander aux *chairs* des deux groupes de s'y mettre et de se mettre d'accord. Cette question des données, si on la gardait, allait être terrible… Alors j'ai mis Sylvia Schmelkes et Carlos Mancera à travailler ensemble et je crois que le résultat est assez équilibré. Je crois que c'est une très jolie proposition […] dans laquelle Sylvia proposait que l'on rentre dans les écoles, qu'on les filme… Influencée par ce qu'on avait vu au Chili, plus qualitatif… Et Carlos avec la vision plus des données… C'était équilibré. »[210]

Ce résultat final « équilibré » peut sembler paradoxal compte tenu du point de départ des travaux de ces groupes de travail. Alors que le ministère mexicain penchait vers la transformation de « *Carrera* » en modèle de valeur ajoutée (d'ailleurs, en 2011, avant le changement de gouvernement de 2012 le dispositif est réformé pour que les résultats des élèves à l'épreuve ENLACE comptent pour 50 % de l'évaluation enseignante, voir tableau 6, p. 193), les experts chiliens récemment sortis de l'administration sont en mesure d'enrôler le pôle

[207] Autrice du *Framework for Teaching* qui a inspiré la construction de Docentemás au début des années 2000, voir section 2.
[208] Paulo Santiago et al. (dir.), *Teacher evaluation in Chile 2013*, Paris, OCDE, 2013, p. 9-10.
[209] Entretien, Jorge Manzi, *op. cit*.
[210] Entretien, Beatriz Pont, *project leader* à l'OCDE, Paris, 29 novembre 2018.

« éducatif » de l'OCDE, ainsi que certains de leurs collègues mexicains (basés à l'Institut national d'évaluation de l'éducation). Cette légitimation internationale des standards porte ses fruits au niveau national, où cette « *instrument constituency* » se mobilise pour défendre leur projet de carrière professionnelle enseignante. Nous pouvons retrouver la même mise à distance de l'option économicisante dans les recommandations réalisées pour le Mexique par les groupes de travail.

### *4.3. Un instrument « équilibré » : la traduction de la carrière professionnelle chilienne au contexte politique mexicain*

Le travail conjoint entrepris par les deux groupes assemblés par l'OCDE depuis la fin 2008 aboutit à deux publications principales qui clôturent la controverse autour des modèles d'évaluation et tracent une stratégie de réforme pour le Mexique[211]. Les recommandations en matière d'évaluation enseignante sont basées sur un document écrit par les coordinateurs des deux groupes, Sylvia Schmelkes et Carlos Mancera, qui construisent « l'équilibre » entre VAM et standards. Les recommandations s'inspirent du dispositif d'évaluation chilien pour formuler une carrière enseignante qui, au Mexique, serait étendue aux personnels de l'administration scolaire (directeurs, superviseurs). Cette traduction de l'instrument s'explique par son adaptation aux luttes bureaucratiques mexicaines. Tout en penchant en faveur des standards comme option « professionnalisante », le dispositif proposé pour le Mexique demeure encastré dans une rationalité économiste et pourrait s'articuler avec des mesures de la valeur ajoutée enseignante. La traduction du dispositif chilien *Docentemás* implique par ailleurs de prendre un pas de côté par rapport à sa stratégie de légitimation qui passe, non pas par le syndicat, mais contre celui-ci et par la recherche d'alliés universitaires et de la « société civile ».

Le « point de départ » pour la construction de la nouvelle évaluation enseignante mexicaine est le *Framework for Teaching* de Charlotte Danielson et sa traduction chilienne, le « Cadre du bon enseignement »[212]. Non seulement le développement d'un standard définissant le « bon » enseignement est recommandé, mais avec lui toute une palette d'instruments d'observation du travail enseignant. L'instrumentation proposée devrait inclure l'observation d'un cours, un portfolio, une auto-évaluation, des « preuves » de l'apprentissage des élèves (que ce soit sous forme de documents ou de résultats quantifiés), des entretiens avec des collègues de l'enseignant et avec ses supérieurs administratifs, des épreuves de connaissance et des questionnaires passés aux parents et aux élèves. Le choix de ces outils s'inspire explicitement

[211] OCDE, *Improving Schools: Strategies for Action in Mexico*, Paris, OCDE, 2010 ; OCDE, *Establishing a Framework for Evaluation and Teacher Incentives: Considerations for Mexico*, Paris, OCDE, 2011.
[212] Carlos Mancera et Sylvia Schmelkes, *Specific Policy Recommendations on the Development of a Comprehensive In-Service Teacher Evaluation Framework*, Paris, OCDE, 2010, p. 14.

du dispositif chilien *Docentemás*, qui inclut les cinq premiers, et des réflexions pour l'étendre sous forme de carrière professionnelle[213]. Les auteurs ouvrent cependant la porte à l'introduction d'un système VAM, sous la base des résultats de l'épreuve ENLACE et à condition que celle-ci subisse certains ajustements. Cette mesure de la valeur ajoutée devrait cependant servir à évaluer les écoles et leurs équipes pédagogiques (et non les enseignants individuels, comme aux États-Unis), une approche qui ne va pas sans rappeler le dispositif chilien SNED[214]. Ainsi, si la porte est tout de même ouverte aux modèles VAM, l'évaluation enseignante mexicaine devrait suivre la voie chilienne et les tentatives de développement d'une carrière professionnelle en cours dans ce pays.

En effet, le dispositif mexicain devrait s'apparenter à une carrière professionnelle incluant aussi l'accès à la profession et les promotions. En cela, les groupes de travail reprennent la problématisation générale de la profession enseignants stabilisée par l'OCDE en 2005 en affirmant que « La politique de réforme la plus importante que le Mexique pourrait entreprendre pour améliorer les résultats éducatifs de ses jeunes est la construction d'un système puissant pour recruter, préparer, évaluer et développer les meilleurs enseignants pour ses écoles »[215]. Le recentrement de la politique éducative sur les enseignants est cependant étendu aux directeurs et superviseurs des établissements, dont la « basse qualité » est attribuée aux modalités de recrutement syndicales et pour lesquels des standards devraient être aussi conçus. Le document remarque l'« influence des critères syndicaux et politiques » dans l'attribution des promotions à ces positions et le fait que « les *leaders* scolaires ont souvent été nominés par le syndicat ou par la commission mixte d'échelon [ministère-syndicat] à partir de procédures et de critères qui ne sont pas transparents »[216]. Une critique similaire est adressée aux modalités d'accès à la profession qui sont perçues comme « inégalitaires et hautement politisées » à cause de l'influence du syndicat, qui ouvrirait la porte à la « vente », « l'achat » et « l'héritage » des postes[217]. C'est sur ce point que le penchant du second groupe pour les standards prend sens. Les modèles VAM peuvent être employés pour récompenser ou sanctionner des enseignants individuels, mais laisseraient complètement à l'écart les directeurs ou les superviseurs qui, n'ayant pas d'élèves, ne peuvent pas être contrôlés à partir de ces instruments. Au contraire, les standards, en définissant un profil du « bon » enseignant, directeur ou superviseur, peuvent

[213] Si Docentemás n'inclut pas d'épreuve de connaissance, celle-ci est introduite en 2016 dans le cadre de la « carrière enseignante » (chapitre 3). Le dispositif n'inclut pas de « questionnaire » aux élèves et leurs parents, mais cet outil a été envisagé aux origines de l'évaluation par le MIDE.
[214] Carlos Mancera et Sylvia Schmelkes, *Specific Policy Recommendations, op. cit.*, p. 17-18.
[215] OCDE, *Improving Schools, op. cit*., p. 13. Cette problématisation a par ailleurs été présentée à de multiples reprises dans les différents séminaires, ateliers et réunions des groupes de travail. Par souci de parcimonie nous l'avons pas retranscrite systématiquement.
[216] OCDE, *Improving Schools, op. cit.,* p. 123-127.
[217] *Ibid.*, p. 87.

avoir vocation à mettre en place les mêmes conséquences, sans avoir ressort aux résultats des élèves.

En articulant systématiquement les promotions et les recrutements au standard, les recommandations étendent non seulement le dispositif *Docentemás*, mais aussi le projet chilien de carrière professionnelle. Cela affecte notamment les enseignants voulant accéder à des postes permanents et à ceux voulant être promus, mais pour ceux déjà en poste la situation devrait aussi évoluer. Ces transformations devraient remplacer l'instrument volontaire « *Carrera* » par une carrière enseignante obligatoire, avec des paliers de performance plus nettement différenciés et avec une évaluation du travail enseignant guidée par les standards. Comme le montre la figure 10 (en annexe), les standards impliquent dans les faits une flexibilisation des conditions d'emploi des enseignants, qui pourraient « sortir » (*exit*) de la profession en cas de mauvaise performance. Cette idée repose sur un cadrage économicisé de l'effort enseignant qui, en absence d'un système d'incitations et sanctions, ne fournirait qu'un effort « sous optimal », en dessous de ses « capacités » (figure 9 en annexe).

Les groupes de travail ont ainsi réalisé un double travail de traduction. D'une part, des propositions générales de l'OCDE vers des recommandations spécifiques pour le cas mexicain. D'autre part, du dispositif *Docentemás* et des plans de carrière enseignante chiliens vers un système de carrière qui inclut des mécanismes non seulement de sanction/récompense, mais aussi une articulation des recrutements et des promotions aux nouveaux standards professionnels. Elles incluent, de plus, une réflexion sur leurs conditions de possibilité politiques. Si les recommandations s'inscrivent dans la continuité de projets de standards et de concours déjà en cours d'élaboration au Mexique dans le cadre de « l'Alliance pour la qualité de l'éducation »[218], celle-ci est vue avec une suspicion particulière. Avec deux ans de recul, l'Alliance, qui suppose l'« ostracisme » des technocrates ministériels et de l'INEE, est « associée à des stratégies politiques, plutôt qu'à des considérations éducatives »[219]. Cette distinction (politique/éducation) vise à mettre en cause l'influence syndicale. Si le syndicat « continuera d'être un partenaire social et le représentant des intérêts des travailleurs, il doit aussi s'adapter en jouant un rôle plus professionnel et coopératif avec les efforts de réforme »[220].

Ce contexte politique où, contrairement au Chili, les experts ne perçoivent pas les enseignants comme des alliés, nous permet de comprendre l'inclusion d'une série de mises en garde en amont de l'introduction de l'instrument. L'évaluation devrait être introduite progressivement, avec dans un premier temps des études pilote dans des états ayant déjà expérimenté avec leurs propres systèmes d'évaluation et où l'opposition enseignante ne serait

[218] OCDE, *Improving Schools, op. cit*., p. 71, 87 et 124.
[219] *Ibid.*, p. 42.
[220] *Ibid.*, p. 161.

pas très importante. Ce premier temps devrait être aussi accompagné de campagnes d'information et d'enrôlement des autorités scolaires, des enseignants et des « partenaires sociaux », le tout sous la direction d'un « champion » de l'évaluation. Cette introduction progressive, qui fait écho à la progressivité de la mise en œuvre de *Docentemás* au Chili, devrait permettre la mise en place d'une légitimation professionnelle du dispositif à travers, par exemple, la formation des enseignants devant intervenir comme évaluateurs de leurs collègues ou la non évaluation, dans un premier temps des enseignants déjà en poste, qui seraient les plus résistants à l'évaluation et qui en cas de mauvais résultats nécessiteraient des structures d'appui et de formation pour l'instant inexistantes[221]. Finalement, pour que ces propositions ne deviennent pas lettre morte, elles devraient être accompagnées par une

> « "coalition d'orientation" composée de *top leaders* des milieux politiques, de l'entreprise, de l'université et de la société civile, qui devront faire un pas de l'avant et prendre la responsabilité de porter ces réformes dans l'arène publique, de demander des financements plus importants et plus équitables et de demander des comptes au SEP et au SNTE pour leurs résultats »[222]

L'évaluation enseignante est ainsi traduite instrumentalement et politiquement au contexte mexicain. Les auteurs, en traduisant le cadre général stabilisé par l'OCDE en 2005 et les réflexions en cours au Chili sur l'extension du dispositif *Docentemás*, recommandent l'introduction d'une carrière qui devrait couvrir toutes les étapes de la vie professionnelle enseignante. Ces recommandations s'inscrivent dans un contexte de luttes bureaucratiques où les acteurs experts se trouvent dominés. Cette traduction n'implique pas pour autant un *design ad hoc* de l'instrument, dont la production reste encastrée dans le cadre épistémique de l'économie de l'éducation et qui a été choisi parmi un répertoire instrumental relativement limité. L'importation de l'évaluation par standards implique un changement dans la stratégie de légitimation du dispositif. Par opposition à un cas chilien où les standards rassemblent la direction syndicale et les experts de la Concertation, au Mexique ils devraient servir à mettre à distance le syndicat enseignant et réduire son pouvoir dans l'administration éducative. Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, malgré les mises en garde politiques incluses dans ces recommandations, les modalités de l'introduction des standards et la composition de la « coalition » les portant accentue le caractère clivant de l'évaluation.

---

[221] Pour le détail de ces mises en garde, voir Carlos Mancera et Sylvia Schmelkes, *Specific Policy Recommendations, op. cit.*, p. 20-24 et OCDE, *Improving Schools…, op. cit*., p. 170-175.

[222] OCDE, *Improving Schools, ibid.,* p. 175. Cette « coalition » devrait continuer le travail entamé par le « comité de suivi » des accords avec l'OCDE. Dirigé par la présidente de l'INEE, ce comité était principalement composé de cadres du ministère, de chercheurs et d'ONG proches du secteur privé. Voir OCDE, « Meeting of OECD Mexico Steering Groups, OECD and the SEP Working Group for the Analysis of the OECD Recommendations for Mexico. Discussion of OECD Recommendations for the Improvement of the Quality of Education in Mexican Schools », Ciudad de México, OCDE, 01 juillet 2010.

**Conclusion**

La convergence du Mexique et du Chili autour de l'évaluation par standards ne peut pas être comprise comme le résultat d'un simple transfert de politique publique. Avant l'accord entre le Mexique et l'OCDE, les deux pays avaient déjà expérimenté des outils d'évaluation de la performance enseignante. Alors qu'au Mexique l'option économicisante (les VAM) semblait s'institutionnaliser, au Chili ce sont les standards qui s'imposent grâce à leur habilité à lier les experts de l'administration et la direction syndicale. L'option « professionnalisante » présente un intérêt stratégique autant pour les acteurs chiliens (qui la défendent face aux tentatives de la coalition de droite de basculer l'évaluation vers les mesures de la valeur ajoutée), pour la direction d'éducation de l'OCDE (soucieuse de porter une approche « formative » de l'évaluation pour faire face autant aux quantificateurs internes qu'aux critiques externes de l'organisation) et pour les technocrates de l'INEE mexicain qui, à travers les standards, peuvent prétendre défaire l'imbrication administrative du syndicat enseignant en réformant l'évaluation éducative. Ces différents groupes forment ainsi une puissante « *instrument constituency* » capable d'agir simultanément sur des arènes internationales et nationales, où elle s'impose à une « *constituency* » économiste beaucoup plus lâche et centrée sur le champ universitaire, où les modèles de valeur ajoutée gardent leur prestige comme « outil pour voir ». Après avoir situé l'émergence de l'évaluation par standards à la croisée de ces controverses expertes et de ces luttes bureaucratiques, nous pouvons tirer plusieurs implications de ce chapitre pour penser les rapports entre national et international, d'une part, et entre économicisation et professionnalisation, d'autre part. Ce faisant, le rôle des instruments dans l'émergence d'alliances et de configurations d'action publique devient évident.

Dans un premier temps, « l'influence » de l'international ne saurait être réduite au modèle de « l'émetteur-récepteur »[223]. Cela vaut autant pour la relation entre le Chili et le Mexique que pour celle entre ces deux pays et l'OCDE. Les rapports entre ces trois ensembles sont déterminés par les clivages qui structurent les champs bureaucratiques, professionnels et universitaires. Les « homologies » de position sont une condition de possibilité suffisante mais pas nécessaire de leurs alliances. Par exemple, les économistes ne soutiennent pas nécessairement les instruments de l'économicisation et, en fonction de clivages politiques ou de luttes bureaucratiques, ces acteurs peuvent s'aligner sur les positions « professionnalisantes ».

L'analyse des trajectoires de l'évaluation enseignante mexicaine et chilienne nous permet aussi de compléter certaines des conclusions de la littérature sur « l'économicisation ». En nous concentrant sur la diffusion d'une « infrastructure cognitive » économiste, nous avons vu les tensions qu'elle fait apparaître et ses articulations à géométrie variable avec les

[223] Vincent Gayon, « De quoi est fait "l'ordre économique international" ? », art cit.

instruments, les cadrages et les intérêts des acteurs du secteur éducatif. Prendre en considération les luttes entre économistes et experts « éducatifs », par exemple, nous permet d'apprécier que l'économicisation n'est pas un jeu à somme nulle : les savoirs et les instruments des économistes et de leurs concurrents peuvent rentrer en négociation et parfois être combinés. En ce sens, la distinction entre différents niveaux (techniques, outils de mesure, conséquences des instruments) et différentes formes d'économicisation (« pour choisir » ou « pour voir ») nous permet de déceler de possibles appropriations ou articulations savantes et administratives de ces outils. Par exemple, dans l'instrument « *Carrera* » au Mexique, nous retrouvons une forme d'économicisation pragmatique au niveau des conséquences, qui introduit exclusivement des mesures permettant de récompenser certains enseignants, mais dont les critères d'évaluation répondent davantage aux exigences syndicales qu'aux formulations des économistes universitaires. Au contraire, le SNED chilien est un outil davantage savant, « pour voir », et dont les usages administratifs semblent limités. Finalement, si les standards de *Docentemás* n'impliquent pas d'économicisation au niveau des techniques et outils de mesure, l'influence des économistes ajuste les conséquences du dispositif pour le faire correspondre à un outil « pour choisir » et éventuellement sanctionner les enseignants. Nous observons une forme similaire de « professionnalisation économicisée » dans la traduction de *Docentemás* au Mexique.

L'étude des controverses et hybridations entre économicisation et professionnalisation montre bien que la « théorisation politique implicite » des instruments n'est pas figée une fois pour toutes et qu'elle dépend des problématisations et des usages d'acteurs situés[224]. Cette ambigüité fondamentale des instruments – qui se trouve au cœur des notions d'« *instrument constituency* », de « charnière » ou « d'objet frontière »[225] mérite d'être interrogée. Si les VAM, les standards ou l'évaluation de façon générale peuvent signifier différentes choses pour différents acteurs, chacun trouvant son intérêt stratégique à les investir, la formalisation des *constituencies* donne une consistance et une identité politique à ces instruments et aux acteurs les portant. Par exemple, la droite chilienne mobilise les VAM contre les standards autant pour des raisons idéologiques (leur affinité avec les mécanismes de marché) que par des dynamiques relationnelles (les standards sont identifiés comme un outil de la gauche et « pro-enseignant »). En prenant en considération cette politisation des instruments, le prochain chapitre nous amène à considérer plus systématiquement les stratégies de légitimation mises en place par les *constituencies* pour stabiliser des coalitions d'action publique et instituer des carrières professionnelles basés sur les standards.

[224] Renaud Crespin, « Connaître ou informer : la carrière sociale des tests ELISA/VIH dans deux enquêtes épidémiologiques en France et aux États-Unis », *Sciences sociales et santé*, 2006, vol. 24, nº 9, p. 53-89.
[225] Susan Leigh Star et James R. Griesemer, « Institutional Ecology, "Translations" and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39 », *Social Studies of Science*, 1989, vol. 19, nº 3, p. 387-420.

# Chapitre 4
# Les politiques de la différenciation (Mexique) et de l'incorporation (Chili) : l'extension des dispositifs d'évaluation et de leurs coalitions (années 2010)

## Introduction

L'ambigüité est au cœur de la formation des « *instrument constituencies* ». Parce que les instruments sont porteurs de différentes significations et intérêts, ils sont en mesure d'agir comme « charnières » entre différents champs ou écologies[1]. Cette ambigüité n'agit pas seulement comme liant entre les groupes, elle dote aussi les instruments d'une force politique propre à l'origine, par exemple, des « consensus ambigus »[2] et de la technicisation permettant d'évacuer la discussion politique de sujets controversés[3]. Ce chapitre interroge l'ambigüité des instruments et l'intentionalité des coalitions les portant. Au Mexique et au Chili, l'ambigüité des instruments rentre en tension avec la nécessaire mobilisation des « *constituencies* » dans des contextes nationaux politisés par les alternances partisanes, les mobilisations étudiantes ou la pénétration syndicale dans la bureaucratie éducative. Prendre au sérieux l'intentionalité des instruments ne signifie pas que l'on attribue aux concepteurs des instruments la capacité d'y inscrire fidèlement leurs « rationalités politiques ». Au contraire, si une rationalité politique des instruments peut être identifiée, celle-ci émerge de l'action collective des acteurs dans ces configurations politiques et institutionnelles. Par ce biais, nous observons que l'introduction, le renforcement ou l'extension des standards ne vont pas de soi : ils ne peuvent pas être soutenus exclusivement par le travail de liaison à la frontière des champs experts, ou par leur pure rationalité technique, mais dépendent du travail de mobilisation et d'enrôlement d'acteurs politiques dans des coalitions d'action publique.

La constitution des coalitions est centrale dans l'introduction ou l'extension des standards d'évaluation. Pour former ces coalitions, les membres des « *constituencies* » doivent enrôler des acteurs politiques (parlementaires ou de l'exécutif). Contrairement aux experts des

[1] Arno Simons et Jan-Peter Voß, « The Concept of Instrument Constituencies: Accounting for Dynamics and Practices of Knowing Governance », *Policy and Society*, 2018, vol. 37, n° 1, p. 14-35.
[2] Bruno Palier, « Les instruments, traceurs du changement. La politique des retraites en France » dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 273-300.
[3] Philippe Bezes, « Rationalisation salariale dans l'administration française. Un instrument indiscret » dans P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, *ibid.*, p. 71-122.

« *constituencies* », les acteurs politiques n'existent pas « *pour* et *par* l'instrument »[4] mais entretiennent un rapport bien plus *instrumental* aux instruments. Pour enrôler le politique, les bureaucrates et les experts doivent inscrire les standards comme solution au « problème enseignant » à l'agenda politique et trouver des relais partisans de l'instrument, une opération particulièrement délicate dans un contexte d'alternances gouvernementales[5]. En plus d'introduire les standards, les coalitions sont importantes pour renforcer ou entretenir l'autonomie des acteurs bureaucratiques qui se trouvent à l'origine de ces instruments[6]. L'enrôlement des acteurs politiques dans la coalition n'implique pas nécessairement leur domination mais peut être, paradoxalement, le signe du pouvoir des acteurs bureaucratiques[7]. Nous retrouvons cet alignement des préférences politiques et bureaucratiques au Mexique et au Chili, où les dispositifs de carrières enseignantes sont des projets experts à peine modifiés par le politique. Cet alignement n'exclut pas pour autant la politisation de leur introduction. Nous observons cela, d'une part, en étendant l'argument sur l'ambigüité des instruments aux acteurs politiques, qui peuvent trouver un intérêt stratégique à s'aligner sur les préférences des bureaucrates. D'autre part, l'enrôlement de ces acteurs ne se fait pas exclusivement en coulisses. L'intéressement du politique passe par des mobilisations publiques des « *constituencies* », notamment à travers des *think tanks* de récente création qui facilitent la mobilisation des acteurs experts dans les contextes politisés décrits dans le chapitre précédent.

Pour saisir l'intentionalité des instruments il nous faut aussi étudier les « stratégies de légitimation » mises en place par ces coalitions. La notion de « stratégie de légitimation » fait référence aux cadres formels et aux procédés de mise en scène publique et de justification des interventions étatiques[8]. Pour transformer les « *constituencies* » en « coalitions d'action publique », les acteurs bureaucratiques et experts doivent mettre l'emphase sur une dimension ou une autre de leur image organisationnelle et de leur réputation[9], c'est-à-dire mobiliser un répertoire et une stratégie de légitimation adaptés aux objectifs et aux audiences qui sont visés

[4] Arno Simons et Jan-Peter Voß, « Instrument Constituencies and the Supply Side of Policy Innovation: The Social Life of Emissions Trading », *Environmental Politics*, 2014, vol. 23, nº 5, p. 738 – nous traduisons.
[5] Nous nous inspirons ici de John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Longman, 2003.
[6] Daniel P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
[7] « L'autonomie bureaucratique dans sa forme la plus puissante prévaut lorsqu'il semble que les acteurs politiques et bureaucratiques sont politiquement alignés. L'apparence de contrôle et de fidélité peut masquer l'autonomie bureaucratique », Daniel P. Carpenter, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press, 2010, p. 35 – nous traduisons.
[8] Jonathan Wyrtzen, « Colonial Legitimization-Legibility Linkages and the Politics of Identity in Algeria and Morocco », *European Journal of Sociology*, 2017, vol. 58, nº 2, p. 205-235 ; voir aussi Mara Loveman, « The Modern State and the Primitive Accumulation of Symbolic Power », *American Journal of Sociology*, 2005, vol. 110, nº 6, p. 1651-1683.
[9] Daniel Carpenter définit la réputation comme un « ensemble de croyances sur les capacités, les intentions, l'histoire et la mission d'une organisation, qui sont inscrits dans un réseau d'audiences multiples ». La réputation peut s'appuyer sur différentes dimensions comme la performance et les résultats, la morale, le suivi des procédures, ou la technicité des problèmes adressés par l'organisation. Voir D. Carpenter, *Reputation and Power*, p. 33 – nous traduisons.

par la coalition. Cette stratégie définit autant la légitimité et l'identité des acteurs et des organisations qui portent l'instrument (reconnaissance de leur expertise, maintien ou extension de leur juridiction bureaucratique) que celles de l'instrument lui-même (ses bienfaits politiques et pour la profession)[10]. Si elles permettent l'articulation entre acteurs experts, politiques et syndicaux, ces stratégies désambigüisent les instruments d'action publique et nous permettent ainsi d'apprécier leur contenu politique et leur potentiel étatisant.

Cette approche nous permet d'apprécier pourquoi une partie de la profession enseignante se saisit de ces instruments de « professionnalisation par le haut »[11] ou pourquoi des acteurs politiques s'engageraient dans la dépolitisation de l'administration[12]. Si la stratégie de légitimation de l'instrument a pour audience la profession et qu'elle incorpore ses demandes, son potentiel enrôlant sera plus grand. C'est ce que nous observons au Chili, où la stratégie de légitimation « professionnelle » a pour horizon l'*incorporation* des enseignants à l'État et l'homogénéisation des conditions d'exercice de la profession dans le public et dans le privé. Si, au contraire, la stratégie de légitimation a pour objectif la dépolitisation de l'administration (et le pouvoir de la profession en son sein), l'enrôlement de la profession sera en large mesure contraint. C'est ce que nous observons au Mexique, où l'évaluation vise à *différencier* l'administration éducative et le syndicat enseignant, ce qui se traduit par une stratégie de légitimation « académique » avec pour audience principale non pas la profession, mais les milieux universitaires et de l'expertise internationale. Dans ce cas, l'évaluation apparaît rapidement comme une attaque contre la profession.

Ce chapitre retrace ces dynamiques politiques en trois temps. D'abord, nous suivons les « *constituencies* » dans leurs mobilisations nationales respectives pour introduire (Mexique) ou étendre (Chili) les standards. Les *think tanks Mexicanos Primero* et *Educación 2020* jouent un rôle particulièrement important dans la problématisation de la profession et de son évaluation et donnent une coloration politique aux projets de construction de l'État par les standards (1.). Nous observons dans un deuxième temps comment, dans le contexte d'alternances partisanes, l'activation des stratégies de légitimation des carrières professionnelles permet la conformation de deux coalitions d'action publique contrastées au Chili, où la stratégie de légitimation « professionnelle » de la carrière rassemble initialement les représentants enseignants et les experts éducatifs de centre-gauche, et au Mexique, où la légitimation « académique » et son objectif de dépolitisation de l'administration aboutissent à un ralliement des principaux partis politiques, qui voient la carrière comme une « politique d'État » (2.). Dans un dernier temps,

[10] Luciana de Souza Leão, « Optics of the State: The Politics of Making Poverty Visible in Brazil and Mexico », *American Journal of Sociology*, 2022, vol. 128, nº 1, p. 1-46.
[11] Julia Evetts, « The Sociological Analysis of Professionalism: Occupational Change in the Modern World », *International Sociology*, 2003, vol. 18, nº 2, p. 395-415.
[12] Une question classique des travaux sur l'État latino-américain, voir Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.

nous présentons les principales caractéristiques de ces dispositifs de gestion des carrières enseignantes par les standards : à savoir, leur centralisation, leur individualisation et leur étatisation du gouvernement de la profession (3.).

## 1. L'extension du domaine de l'évaluation : la traduction experte des luttes partisanes

Les dispositifs de carrière professionnelle enseignante sont avant tout portés par des experts mexicains et chiliens liés à l'administration éducative et à des organisations internationales, au premier plan desquels se trouve l'OCDE. Ce qui est caractéristique des années 2010 est la publicisation et la politisation de ces groupes experts qui, dans un contexte d'alternances partisanes et de fermeture des espaces décisionnaires dans les deux pays, investissent des *think tanks* pour porter leurs revendications. Dans ce contexte, la problématisation du professionnalisme enseignant, déjà bien codifiée au niveau international (souvent par ces acteurs eux-mêmes, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent) est un atout stratégique majeur leur permettant de naviguer les alternances gouvernementales. Par-delà cette mobilisation publique analogue dans les deux contextes, nous observons des différences substantielles autant sur le contenu que sur les audiences des problématisations de l'enseignement au Mexique et au Chili. Au Mexique, l'introduction des standards est présentée comme un mode de dépolitisation d'une administration qui serait « colonisée » par le syndicat enseignant. Considéré comme un partenaire impossible, les experts ne tentent pas d'enrôler le syndicat enseignant et d'adressent principalement aux partis politiques (1.1.). Au Chili, l'extension des standards est principalement un enjeu dans les arènes expertes. Pour les experts éducatifs insérés dans ces luttes, la publicisation va de pair avec la cultivation de la charnière avec le syndicat enseignant. Contrairement au Mexique, ce n'est donc pas la profession enseignante qui est responsabilisée du « manque de professionnalisation », mais le marché, dans ses déclinaisons scolaire et universitaire (1.2.).

### *1.1. Vers une évaluation « avec des conséquences » : la critique du pouvoir syndical par les* think tanks *mexicains (2008-2012)*

Au Mexique, les victoires du Parti action nationale (PAN) aux élections présidentielles de 2000 et 2006 n'ont pas modifié les rapports de force à l'intérieur de l'administration éducative. Loin de scinder les rapports entre l'administration éducative et le syndicat enseignant, les gouvernements du PAN renforcent le co-gouvernement de l'éducation. Cela se traduit par un « ostracisme » des experts éducatifs travaillant dans les directions « techniques » du ministère de l'Éducation et dans l'Institut national d'évaluation de l'éducation (INEE). Ceux-ci se mobilisent avec l'OCDE pour produire de nouveaux instruments qui permettraient de saper une

des principales sources de reproduction du pouvoir syndical : la gestion des postes et des carrières. Cette « carrière enseignante » synthétise non seulement des recommandations internationales et l'expérience chilienne, mais aussi des critiques nationales. Formulées par des acteurs participant de ces mêmes réseaux experts, ces critiques du corporatisme syndical nous permettent de retracer la politisation de la « *constituency* » mexicaine. Timide dans ses premières années, la publicisation de l'expertise mexicaine s'organise autour de *think tanks* spécialisés dans l'éducation qui politisent leurs prises de position face à l'alliance entre le gouvernement et le syndicat enseignant.

*La publicisation de la critique du pouvoir syndical : l'Observatoire citoyen de l'éducation et* Mexicanos Primero

La mobilisation publique de l'expertise éducative mexicaine s'organise principalement autour de deux *think tanks*, l'Observatoire citoyen de l'éducation (« l'Observatoire » dorénavant) et *Mexicanos Primero*. L'Observatoire a été fondé en 1998 par Pablo Latapí[13] comme « un espace social pluriel pour la réflexion éducative » à partir duquel organiser la reddition de comptes des autorités éducatives[14]. Composé essentiellement de chercheurs participant bénévolement à ses activités[15], l'Observatoire est dédié pour l'essentiel à la publication de tribunes dans la presse[16]. Face à un ministère allié au syndicat enseignant et relativement fermé à leur expertise, les chercheurs de l'Observatoire demandent une plus grande « participation sociale » comme moyen d'instaurer une vraie « *accountability* ». Une « reddition de comptes » qui vise plus précisément les enseignants et les cadres intermédiaires de l'administration scolaire :

> « Nous connaissons une *accountability* déficiente, découplée d'un "contrôle social" presque inexistant. Le début d'un nouveau régime peut être le moment de tenter des innovations qui aboutissent à une reddition de comptes et une transparence approfondie. C'est le cas d'actions spécifiques comme la possibilité de licencier des superviseurs

[13] Tête de file des experts éducatifs mexicains, Pablo Latapí est un des entrepreneurs universitaires dans le domaine des recherches éducatifs, conseiller de plusieurs ministres de l'éducation et représentant du Mexique à l'UNESCO. Pour les détails de sa trajectoire, voir chapitre 2.

[14] Mery Hamui Sutton, « Observatorio Ciudadano de la Educación: un balance a diez años », *Revista mexicana de investigación educativa*, 2009, vol. 14, nº 41, p. 619-636.

[15] Outre son fondateur, parmi ses membres notables on retrouve Carlos Muñoz Izquierdo (Université Ibéroaméricaine (privée), aux origines du Centre d'études éducatives avec P. Latapí, voir chapitre 1), Pedro Flores-Crespo, Aldo Muñoz (à ce moment, les deux sont chercheurs à l'Université Ibéroaméricaine), Aurora Loyo (UNAM), Teresa Bracho (Centre de recherches et d'enseignements sur l'économie et présidente du « conseil technique » de l'INEE entre 2002 et 2008) et Sylvia Schmelkes (Université Ibéroaméricaine, passée par le ministère d'Éducation et *chair* d'un des groupes de travail de l'OCDE, voir chapitre 3).

[16] Initialement parues dans le quotidien de gauche *La Jornada*, les tribunes basculent à la moitié des années 2000 à la revue *Este País*. *Este País* a été fondée par Federico Reyes Heroles, frère de Jesús, un des principaux cadres technocratiques du ministère de l'Éducation. La revue a vocation à publier des analyses prenant pour base des sondages et des enquêtes statistiques et semble donc correspondre davantage à la forme de démocratie technique prônée par ces chercheurs Cette publication semble par ailleurs être davantage alignée avec une critique du corporatisme syndical qui inclut de plus en plus la critique des sections dissidentes organisées par la CNTE, desquelles *La Jornada* est historiquement proche.

> inefficaces par décision participative, ou l'intervention des parents d'élèves dans certains aspects de l'évaluation des enseignants individuels, ou de mécanismes de reddition de comptes annuels de l'école à sa communauté. Des dizaines de mécanismes peuvent être conçus à partir desquels nous aurions de puissants instruments pour faire face aux inerties, à la corruption et aux intérêts corporatistes qui dominent l'espace de l'éducation au Mexique. »[17]

Le positionnement contre « les inerties, la corruption et les intérêts corporatistes » de ces universitaires est renforcé après la signature en 2008 de « l'Alliance » entre le gouvernement du Parti action nationale et le syndicat enseignant, « une imposition du [ministère] et du [syndicat] dans le but de contrôler l'éducation nationale par-dessus les intérêts des enseignants, des élèves et des familles »[18]. Si l'Observatoire adopte un positionnement plus nettement politique entre 2008 et 2012, à cette période c'est le *think tank Mexicanos Primero*, fondé en 2007, qui porte la parole experte et les recommandations de l'OCDE[19].

Contrairement à l'Observatoire, *Mexicanos Primero* dispose de locaux, de personnel salarié, diffuse ses propres publications et mène des actions en justice. Une palette d'activités et de capacités qui s'expliquent par les financements reçus de la part de certaines des principales fortunes du pays – le président exécutif de l'organisation estime que dans leur conseil d'administration siège « 7 % du PIB mexicain »[20] –, dont son fondateur Carlos X. González[21]. Les analystes de *Mexicanos Primero* se considèrent comme des « chercheurs activistes »[22] et l'organisation entretient des liens étroits avec le Parti action nationale. Le directeur général du *think tank* entre 2016 et 2018, Juan Alfonso Mejía, est un ancien cadre du parti dans l'État du Sinaloa, passé, après la soutenance de sa thèse en science politique à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, par le cabinet du président Calderón et par le ministère de l'Éducation. Cette politisation de l'organisation n'empêche pas les circulations expertes entre l'université, l'Observatoire et *Mexicanos Primero.* Par exemple, Sylvia Schmelkes et Lucrecia Santibáñez, chercheuses et membres des groupes de travail de l'OCDE, participent au conseil scientifique du *think tank* et Carlos Muñoz et Aldo Muñoz, chercheurs rattachés à l'Observatoire, contribuent à une de ses publications[23].

---

[17] Observatorio ciudadano de la educación, « Rendir cuentas en educación », *La Jornada*, 9 février 2001.
[18] Observatorio ciudadano de la educación, « Alianza por la Calidad de la Educación: entre la crítica y la apariencia », *Este País*, avril 2009, vol. 217, p. 74.
[19] La mort de Pablo Latapí en 2009 joue sans doute un rôle dans l'essoufflement de l'Observatoire.
[20] Entretien, président exécutif de *Mexicanos Primero*, Ciudad de México, 02 mars 2018.
[21] Fils d'un ancien cadre du PRI et ex-président de la filière mexicaine de Kimberly-Clark, Carlos X. González est devenu dans la période récente le porte-parole de la frange la plus militante du patronat mexicain dans sa lutte contre la « corruption » et plus particulièrement contre le récent gouvernement d'Andrés Manuel López Obrador.
[22] Entretien, directrice de recherche à *Mexicanos Primero*, Ciudad de México, 13 février 2018.
[23] Mexicanos Primero, *(Mal)Gasto: estado de la educación en México 2013*, Ciudad de México, Mexicanos Primero, 2013.

La centralité acquise par *Mexicanos Primero* comme point de ralliement de l'expertise éducative mexicaine est caractéristique de la politisation de ces acteurs à un moment où l'alliance entre administration et syndicat menacerait le « conduite » de l'éducation par l'État[24]. Par-delà cette configuration contingente, la dénonciation du syndicat vise plus généralement « le modèle postrévolutionnaire identifié par Pablo Latapí […] et qui fait que la plupart des mexicains considère l'école publique comme un don pour lequel le gouvernement doit être remercié, une "prestation" de qualité médiocre mais qui remplit un noble service »[25]. La mobilisation de *Mexicanos Primero* passe autant par la raison (rapports, tribunes de presse, appels en justice) que par l'émotion (documentaires, campagnes de « sensibilisation »), qui distingue le répertoire d'action collective du *think tank* de celui d'autres organisations expertes. En ligne avec les recommandations de l'OCDE, leur problématisation de l'enseignement est centrée sur la « préparation déficiente », les « conditions de travail faussées », les « pratiques éducatives routinières, autoritaires et peu significatives », la « surcharge administrative », le « manque de valorisation sociale » et « l'identité collective confuse, liée à une représentation syndicale au prestige largement mis en cause » des enseignants.

> « Le modèle enseignant actuel n'est plus viable ; nous avons besoin d'une grande refondation qui rassemble une formation initiale de qualité, une sélection exigeante à l'entrée du service et une évaluation périodique, obligatoire et universelle avec les programmes de formation continue et la pleine professionnalisation pour fournir une perspective de vie et de carrière plus digne et attirante pour les enseignants mexicains. »[26]

La « pleine professionnalisation » enseignante demandée par *Mexicanos Primero* n'implique pas seulement de nouvelles politiques de formation ou une nouvelle carrière professionnelle, mais aussi une évaluation « périodique, obligatoire et universelle », « avec des conséquences » (c'est-à-dire qui, contrairement à « *Carrera* », permette de sanctionner les « mauvais » enseignants) et le « retraçage et la redéfinition des frontières et des rôles légitimes entre le ministère de l'Éducation et la représentation syndicale »[27].

---

[24] Cette expression sera au cœur des justifications de la réforme éducative de 2013, nous y reviendrons en détail plus tard, notamment dans notre discussion du projet d'évaluation syndical, la « Norma Oficial Mexicana de Calidad Educativa », mentionnée dans cet article – qui semble être le premier à employer le terme « *rectoría* » de cette façon. Cette notion, que nous traduisons par « gouvernement » n'a pas de traduction évidente. D'origine universitaire (la « rectoría » est le bureau ou la maison du recteur), elle est aussi employée au Mexique pour signifier « contrôle », « direction » ou « gouvernement ». Nous avons repris la dernière option, qui nous semble traduire au mieux possible la signification d'autorité politique que les auteurs tentent d'introduire avec le terme « *rectoría* ». Observatorio ciudadano de la educación, « La Norma Oficial Mexicana de Calidad Educativa: maniobra del SNTE contra la rectoría del Estado », *Este País*, vol. 211, août 2008, p. 43-46.

[25] Mexicanos Primero, *Contra la pared. Estado de la educación en México 2009*, Ciudad de México, Mexicanos Primero, 2009, p. 25.

[26] Mexicanos Primero, *Contra la pared, op. cit.*, p. 27-28.

[27] Mexicanos Primero, *Ahora es cuando, op. cit.*, p. 29.

Par-delà les rapports, les tribunes dans la presse ou les actions en justice, ce qui caractérise *Mexicanos Primero* est un investissement agressif de l'espace public cherchant à mettre les recommandations de l'organisation à l'agenda éducatif en amont de l'élection présidentielle de 2012. Par exemple, le *think tank* installe sur une des principales avenues de la capitale un « abusomètre ». Ce compteur géant estime « en temps réel » l'argent public qui serait détourné pour financer les permanents syndicaux ou les emplois fictifs créés par le syndicat enseignant dans l'administration éducative. En même temps, l'organisation produit et diffuse le très polémique documentaire, *De panzazo*[28]. Pensé « comme une secousse émotionnelle »[29], ce documentaire suit le très populaire journaliste Carlos Loret de Mola (identifié à droite) dans son voyage dans le système éducatif mexicain, des bureaux ministériels aux salles de cours. Interviewée par le présentateur, la présidente du syndicat enseignant est présentée comme une politicienne calculatrice se souciant peu de l'apprentissage des élèves. Les écoles filmées sont délabrées et occupées par des enseignants absents pendant que leurs élèves jouent aux cartes. Le documentaire est un succès commercial qui permet à *Mexicanos Primero* de rendre « [notre discours] visible, tangible, douloureux. Sinon ça ne va pas passer »[30] et de populariser l'idée d'une sélection enseignante méritocratique et d'une évaluation « avec des conséquences » comme solution aux problèmes éducatifs du pays.

Cette stratégie contribue à positionner politiquement l'organisation, dont les cadres reconnaissent avoir été « très arrogants » dans la réalisation du documentaire. En optant pour ce positionnement antisyndical, *Mexicanos Primero* répond à l'invitation des groupes de travail de l'OCDE à la formation d'une « "coalition d'orientation" composée de *top leaders* des milieux politiques, de l'entreprise, de l'université et de la société civile »[31]. Ce positionnement se comprend par ailleurs dans un contexte où les tentatives de réformer le système de sélection et d'évaluation du personnel enseignant se soldent à l'avantage du syndicat enseignant. En effet, si « l'Alliance » entre le gouvernement et le syndicat prévoit la mise en œuvre de concours pour le recrutement et la promotion des enseignants, la création d'une nouvelle « évaluation universelle » obligatoire et une réforme du dispositif d'évaluation « *Carrera* », ces mesures ne sont jamais effectivement mises en œuvre**.** Par exemple, l'expérience de l'évaluation « universelle » s'est avérée être « un fiasco, une déception énorme, qui nous a fait nous dire "Non. Ces gens [le syndicat] ne sont pas des alliés sur lesquels on peut compter" »[32] – seulement 42,7 % des inscrits participe finalement à cette épreuve pourtant obligatoire.

[28] Il n'existe pas de traduction évidente de cette expression qui signifie « passer de justesse ». Comme un mauvais élève, le système éducatif mexicain passerait de justesse les épreuves, mais ne fournirait ni l'effort ni les ressources pour produire « l'excellence » académique et la « qualité » des apprentissages.
[29] Entretien, président de *Mexicanos Primero*, Ciudad de México, 02 mars 2018.
[30] *Ibid*.
[31] OCDE, *Improving Schools, op. cit*., p. 175.
[32] Entretien, président éxecutif de Mexicanos Primero, *op. cit.*

La critique de cet échec est alignée avec une critique de « *Carrera* », qui cumulerait plus de quinze années de « promesses non tenues » et sur laquelle se poserait la question de « son maintien ou sa suppression pour penser à une initiative différente permettant de professionnaliser et de donner des incitations aux enseignants »[33]. La critique de « *Carrera* » s'amplifie en 2011, lorsque l'instrument est réformé et rapproché des modèles de valeur ajoutée en valorisant à hauteur de 50 % les résultats des élèves à l'épreuve standardisée ENLACE (voir chapitre 2). Alors que les fonctionnaires de la direction générale d'évaluation ministérielle défendent l'usage de cette épreuve, les cadres de l'Institut national d'évaluation de l'éducation critiquent la « corruption » des mesures et l'inflation des résultats induite par le détournement des épreuves de connaissance des élèves (édition des réponses, mise à l'écart des étudiants moins performants, vente des épreuves, etc.)[34]. Dans le contexte d'une publicisation croissante des critiques aux syndicat enseignant, la posture de l'Institut prend le dessus et aboutit à la mise à l'arrêt de « *Carrera* » et d'ENLACE en 2014.

Par-delà la « corruption des mesures », les critiques de « *l'instrument constituency* » mexicaine se centrent sur la « corruption » syndicale, particulièrement sur des pratiques comme la vente (illégale) ou de l'héritage (légal[35]) des postes. La gestion des postes enseignants devient non seulement un enjeu de qualité de l'enseignement, mais aussi de dépolitisation de l'administration. En effet, la gestion clientéliste des postes serait le point d'articulation entre l'administration éducative et le pouvoir électoral d'un syndicat qui serait en mesure de « contrôler politiquement » 320 000 enseignants qui, par leurs conditions de travail précaires, seraient obligés de suivre les consignes syndicales dans l'espoir d'obtenir un poste[36]. Ces pratiques et leurs effets sur les résultats électoraux ont été bien retracées par Aldo Muñoz, membre de « l'Observatoire » et collaborateur ponctuel de *Mexicanos Primero*[37]. Alors que la mise en place de concours de recrutement et de promotion aurait dû mettre fin à ces pratiques, seulement 13 % des nouveaux postes sont attribués par ce mécanisme[38], qui sert principalement à régulariser la situation d'enseignants intérimaires (environ 65 % des recrutements en 2009[39]).

---

[33] Observatorio ciudadano de la educación, « Carrera magisterial: 15 años de promesas incumplidas », *Este País*, juin 2008.
[34] Eduardo Backhoff et Sofía Contreras Roldán, « "Corrupción de la medida" e inflación de los resultados de ENLACE », *Revista mexicana de investigación educativa*, 2014, vol. 19, nº 63, p. 1267-1283.
[35] D'après la loi de travailleurs au service de l'État, en cas de décès d'un enseignant, un mécanisme de solidarité avec les membres de sa famille s'active pour leur donner la préférence dans l'accès au poste.
[36] Laura Poy Solano, « El SNTE controla políticamente a 320 mil maestros », *La Jornada*, 12 août 2009.
[37] Aldo Muñoz Armenta et Pablo David Díaz Muñiz, « Efectos del corporativismo sindical en los procesos electorales en México: el caso del Partido Nueva Alianza y el sindicalismo magisterial », *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, Santiago de Compostela, 15-18 septembre 2010 ; Observatorio ciudadano de la educación, « Profesores interinos y operadores electorales del magisterio: las tareas disimuladas », *Este País*, 2009, nº 224, p. 33-36.
[38] Mexicanos Primero, *(Mal)Gasto: estado de la educación en México 2013*, Ciudad de México, Mexicanos Primero, 2013, p. 70.
[39] SEP–SNTE, « Concurso nacional de asignación de plazas docentes », présentation PowerPoint, 2009.

Si le syndicat s'oppose et bloque ces initiatives, ce n'est pas en raison d'une opposition de principe à l'évaluation enseignante, mais plutôt d'une opposition à des dispositifs dont le but explicite est de réduire son pouvoir bureaucratique. En effet, par-delà les intérêts des cliques dirigeantes de l'organisation, le syndicat se conçoit comme :

> « Faisant partie de l'engagement central que la Révolution Mexicaine et son régime politique ont assumé avec une éducation laïque, gratuite, obligatoire et au service du peuple […] C'est pourquoi, lorsque l'on critique que le SNTE s'assume comme coresponsable de […] l'éducation, on ne prétend pas seulement ignorer ses raisons fondatrices, mais aussi négliger que ce sont les enseignants qui connaissent le plus et le mieux l'éducation […] »[40]

En s'appuyant sur cette idéologie révolutionnaire, le syndicat propose son propre instrument managérial pour réformer le gouvernement de l'éducation et de la profession, la « Norme officielle mexicaine ». Cette Norme a pour objectif de « standardiser les actions, contenus et services et d'imposer des paramètres en accord avec les objectifs d'un indicateur ou série d'indicateurs qui interviennent sur la qualité de l'éducation » [41]. Ce projet inclut la création de nouvelles figures administratives, les « auditeurs enseignants » et les « parents vigilants », chargés de la supervision de la norme dans les écoles. Le nouveau système d'audit organisé par la norme serait piloté par une Coordination nationale pour l'assurance de la qualité de l'éducation, dont la présidence tournante alternerait annuellement entre le ministère d'Éducation et le syndicat. Alors que les experts de la « *constituency* » critiquent la « bureaucratisation », la « standardisation » et la « privatisation » que cet outil produirait (« Même les plus récalcitrants des néolibéraux n'auraient pas imaginé une telle solution pour ôter le gouvernement de l'éducation aux organes de l'État ! »[42]), nous préférons signaler le renforcement des poches locales d'autorité (en renforçant l'audit et l'évaluation au niveau scolaire, à travers des « auditeurs enseignants » dont on ne peut que suspecter qu'ils seraient proches du syndicat), tout en préservant son pilotage central par une agence gouvernée alternativement par le ministère et par le syndicat.

La situation à la veille de l'élection présidentielle de 2012 reflète un équilibre instable entre les forces expertes et syndicales. Alors que le projet de « norme officielle » syndicale est inscrit à la feuille de route officielle du gouvernement Calderón en 2007[43], celle-ci ne verra

[40] Manuel Gómora Luna, « Las razones. Congreso Nacional de Educación del SNTE », *AZ. Revista de educación y cultura*, 2007, en ligne.
[41] SNTE, « Propuesta de Anteproyecto de Norma Oficial Mexicana del Servicio de Calidad en la Educación Básica Obligatoria », NOM 001-SEP-200X, 2007.
[42] Roberto Rodríguez, « Propone el SNTE estandarizar la calidad de la educación básica », *Campus Milenio*, 2008, nº 286.
[43] Le programme d'éducation du gouvernement propose de « créer une norme officielle mexicaine qui définisse et garantisse les paramètres de la qualité éducative, qui incluse des indicateurs de gestion éducative et d'impact du

jamais le jour et le syndicat s'éloigne progressivement du PAN pour se rapprocher à nouveau du PRI en amont de l'élection. Si les projets experts ont connu une instrumentation plus poussée, leur mise en œuvre erratique a été fragilisée par l'absence de soutien syndical. L'équilibre entre ces deux postures ne reflète pas seulement une lutte en cours pour la dépolitisation et le contrôle de l'administration et de la politique éducative et enseignante, mais aussi, pour la définition des frontières entre l'État et la profession. Alors que le projet expert tend vers la désarticulation du corporatisme éducatif et la différenciation entre État et profession à partir d'une série d'instruments comme l'évaluation ou les concours, le projet « managérial syndical » redéfinit le corporatisme éducatif et l'adapte aux mythes rationnels diffusés par l'expertise internationale (autonomie scolaire, audit, gouvernance par les résultats, participation des parents d'élèves) tout en maintenant la confusion entre les membres de la profession (du syndicat) et l'administration étatique.

### *1.2. Faire advenir la « carrière enseignante » : la mobilisation du* think tank Educación 2020 *au Chili (2008-2014)*

L'introduction de dispositif d'évaluation *Docentemás* en 2004 ne clôt pas les mobilisations autour du gouvernement de la profession enseignante au Chili. Dans le chapitre précédent, nous avons évoqué la politisation de l'éducation chilienne suite aux mobilisation étudiantes et aux tentatives de renforcement des mécanismes de marché par la droite. Si la réponse des gouvernements (autant des coalitions de droite que de gauche) passe par la mise en place de comités experts, nous observons une ouverture relative du champ éducatif à travers la mobilisation publique d'acteurs experts. C'est le cas notamment du *think tank Educación 2020*. Comme *Mexicanos Primero* au Mexique, cette organisation porte les recommandations formulées par les experts internationalisés (qui dans certains cas participent aussi à ses activités). Contrairement aux experts mexicains, leur problématisation de la carrière et de la professionnalisation enseignantes n'adopte pas une forme « antisyndicale », mais responsabilise plutôt les universités (publiques et privées) et les fournisseurs privés d'éducation. Cette problématisation facilite l'entretien de la charnière entre experts et enseignants et la continuité de la stratégie de légitimation professionnelle de l'évaluation, qui s'oriente vers une carrière professionnelle éloignée des projets du gouvernement de la droite.

processus éducatif », aux côtés notamment de recommandations comme le développement d'outils d'analyse des données permettant de relier les « pratiques pédagogiques » aux résultats des élèves. Dans le projet, qui a été considéré comme le reflet du pouvoir syndical pendant le second gouvernement PAN, l'on retrouve ainsi un certain équilibre entre les deux postures. Voir, SEP, *Programa sectorial de educación 2007-2012*, Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, 2007.

*Le futur incertain des standards dans un contexte politisé*

Comme nous l'avons ébauché dans le chapitre précédent, la carrière enseignante chilienne cristallise les tensions entre les approches « professionnalisante » et « économicisante » à un moment d'alternance partisane et de politisation du secteur éducatif. Alors que les gouvernements de Bachelet (en 2006) et de Piñera (en 2011) mettent en place des commissions expertes pour désactiver « technopolitiquement » le débat éducatif, on retrouve en leur sein la tension entre ces deux positions. Les désaccords dans ce champ expert s'expriment à l'intérieur d'un cadre partagé : les conditions de travail et les salaires enseignants devraient être améliorés. Ce cadrage découle de rapports de l'OCDE et de l'UNESCO, qui montrent les enseignants chiliens travaillent plus que leurs collègues dans les pays de l'OCDE[44] et présentent un taux d'occurrence des maladies professionnelles préoccupant[45]. Face à ce constat, les experts proches de la droite souhaitent mettre en place un système d'évaluation où existeraient autant de carrières que de municipalités, ce qui permettrait de renforcer l'*accountability* locale en fonction des « particularités de chaque municipalité » et de tendre vers la concurrence marchande en dehors des « négociations nationales »[46]. Pour les experts du gouvernement, la carrière centralisée devrait permettre d'augmenter les salaires en les différenciant en fonction de la performance (ce que le dispositif *Docentemás* ne fait pas), en régulant davantage les licences de pédagogie et en établissant de nouveaux standards de recrutement alignés sur ceux déjà en place pour évaluer les enseignants en poste[47]. Ces débats se soldent à l'avantage de la posture « professionnalisante », dans un contexte où, pour répondre aux demandes sociales de réétatisation de l'éducation, sont introduites des « incitations pour récompenser l'inclusion sociale », « des standards de qualité [pour] tous les établissements du pays […], des prérequis d'entrée plus exigeants au secteur éducatif et […] une Agence Publique d'assurance de la qualité [éducative] »[48].

---

[44] Pour les enseignants du primaire : 873 heures annuelles, pour une moyenne dans les pays de l'OCDE de 805 heures, un décalage qui s'agrandit au niveau secondaire. Voir, OCDE, *Education at a Glance 2006*, Paris, OCDE, 2006, p. 405.

[45] Parmi les enseignants de la capitale, 46 % a déjà souffert de diphonie (perte de la voix), 42 % de stress et 26 % de dépression ; 43 % présentent une « haute attrition émotionnelle », contre 29 % à Montevideo (Uruguay) ou 13 % à Lima (Pérou). Au niveau national, 47 % des enseignants ont demandé une licence médicale au cours de l'année passée, un chiffre largement supérieur aussi à celui des pays de comparaison. Voir, UNESCO, *Condiciones de trabajo y salud docente: estudios de casos en Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO, 2005.

[46] Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*, Santiago de Chile, 2006, p. 157-159.

[47] En plus de réduire le ratio d'heures d'enseignement sur heures de préparation et le nombre d'élèves par cours. Pour le détail des propositions, voir Consejo Asesor Presidencial, *Informe Final*, p. 156-186.

[48] *Ibid*, p. 15. Ces réformes sont introduites dans le cadre de la Loi d'éducation de 2009 qui introduit le « Système national d'assurance qualité ». Sur l'histoire, l'instrumentation et les effets de cette réforme, voir Gabriel Chouhy, « The Moral Life of Econometric Equations: Factoring Class Inequality into School Quality Valuations in Chile », *European Journal of Sociology*, 2021, vol. 62, nº 1, p. 141-182 ; Alejandra Falabella, « The Seduction of Hyper-Surveillance: Standards, Testing, and Accountability », *Educational Administration Quarterly*, 2021, vol. 57, nº 1, p. 113-142 ; Lluís Parcerisa et Alejandra Falabella, « The Consolidation of the Evaluative State through Accountability Policies: Trajectory, Enactment and Tensions in the Chilean Education System », *education policy analysis archives*, 2017, vol. 25, nº 89.

En 2011, alors que la coalition de droite ayant porté Sebastián Piñera à la présidence semble en mesure de renforcer l'économicisation de la profession en introduisant le projet de carrière décentralisée proposé par ses experts, l'alliance entre les experts « éducatifs », l'OCDE et le syndicat enseignant évoquée dans le chapitre précédent limite la réforme du dispositif *Docentemás*. Si le pouvoir des directeurs est renforcé (ils peuvent désormais licencier jusqu'à 5 % des enseignants de leur école en fonction de leurs résultats à l'évaluation) et les conséquences du dispositif se durcissent (la catégorisation « basique » implique désormais de répéter l'évaluation l'année suivante et un possible licenciement après trois résultats « basiques »), son architecture demeure inchangée dans les grandes lignes.

Entre 2008 et 2011, le projet d'économicisation de la droite a dû en effet faire face à une proposition formalisée par les experts de la *Concertación* et les représentants enseignants. La mise en place d'une carrière professionnelle est le « principal impératif »[49] de l'agenda politique du *Colegio de profesores*. Articulée aux évaluations de la performance déjà en place à compléter par d'autres critères (formation continue, recherche), la carrière devrait permettre d'homogénéiser les conditions de travail entre secteur public et privé et d'augmenter les salaires dans les deux. Cette définition de la carrière fait charnière avec celle portée par les experts du Centre de perfectionnement, expérimentation et innovation pédagogique du ministère, qui voient le retour à la démocratie comme le moment d'une « deuxième professionnalisation » enseignante, qui comprend « un ensemble d'initiatives étatiques de régulation juridique du travail enseignant, de ses rémunérations, des formations initiales et du développement professionnel continu »[50]. Cette professionnalisation est davantage portée par « les politiques publiques » que par la profession pour dépasser la « perversion bureaucratique de l'identité fonctionnaire », c'est-à-dire :

> « [la] difficulté à accepter des risques ou l'incertitude, la tendance à l'uniformité ou la difficulté à accepter la diversité, la difficulté à assumer les responsabilités individuelles […]. Un bon reflet de ce substrat de la culture enseignante se trouve dans les postures et les demandes de l'organisation représentative des enseignants, qui défend la propriété de l'emploi, la carrière "échelonnée" et l'homogénéité des rémunérations, tout en refusant de reconnaître des responsabilités collectives ou de groupe »[51]

[49] Colegio de Profesores, « Consideraciones sobre los resultados. Jornada de Reflexión Nacional sobre Carrera Profesional », *Docencia*, 2007, nº 33, p. 91-92.
[50] Cette « deuxième professionnalisation » suit la professionnalisation de la première moitié du XX$^{ème}$ siècle, marquée par le rôle « technique » réservé aux enseignants dans l'organisation bureaucratique d'un système éducatif en expansion. Iván Núñez, « La identidad de los docentes. Una mirada histórica en Chile », *Docencia*, 2004, nº 23, p. 72. Voir aussi : Iván Núñez, « El profesorado, su gremio y la reforma de los 90 : presiones de cambio y evolución de la cultura docente » dans Cristián Cox (dir.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 2003.
[51] I. Núñez, « La identidad de los docentes. Una mirada histórica en Chile », art cit, p. 73-74.

Ainsi, la proposition issue des négociations entre les deux groupes conçoit explicitement la carrière comme un effort de professionnalisation « par le haut » : « Les professions se construisent sur les temps longs par la convergence de processus "par le bas" – les activités de ceux qui les exercent individuellement et socialement – et "par le haut", à travers l'action des pouvoirs publics. »[52] En ligne avec les propositions expertes, l'objectif de la carrière est d'attirer les meilleurs étudiants vers l'enseignement et de différencier et reconnaître les performances de ceux déjà en poste pour les retenir dans la fonction. Pour cela, est proposé un cadre de régulation et d'évaluation national qui considérerait comme critères la performance, les connaissances, les diplômes et les responsabilités institutionnelles de l'enseignant. En fonction de ses résultats et de son ancienneté, l'enseignant pourrait ainsi progresser de l'échelon « d'introduction » à l'échelon « expert », en passant par les niveaux « débutant », « intermédiaire » et « supérieur ». La performance prend cependant un poids particulier dans cette nouvelle configuration en permettant soit des progressions accélérées soit, au contraire, des régressions, voire la sortie de la carrière.

*La défense publique des standards : la mobilisation du* think tank Educación 2020

Ces acteurs se trouvant en dehors de l'administration entre 2010 et 2014[53], leur projet est porté publiquement par le *think tank* « *Educación 2020* ». Celui-ci est lancé par l'ingénieur Mario Waissbluth en 2008[54] à la suite d'une déferlante tribune dans la presse contre le Statut enseignant, une « tragédie », et en faveur d'« une carrière enseignante à la hauteur des standards internationaux ». Il faudrait pour cela finir avec le marché de formations enseignantes « dont on peut douter de la qualité et qui dispensent des diplômes vaporeux », rompre la « capture de l'éducation municipale » permise aux enseignants par leur Statut en mettant en place un nouveau système d'évaluation qui faciliterait les licenciements et par une professionnalisation des directeurs des établissements, encore trop imbriqués dans les circuits locaux du « clientélisme »[55].

Malgré certains échos de la problématisation économicisante du travail enseignant, *Educación 2020* s'aligne avec la position des experts éducatifs internationalisés. Si cela peut

[52] MINEDUC, *Carrera profesional docente. Un desafío para Chile*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2009, p. 13.
[53] Seulement l'économiste chargé du pilotage du dispositif Docentemás au CPEIP demeure en poste pendant le gouvernement Piñera.
[54] M. Waissbluth est une figure particulière dans le champ politique chilien. Après des études d'ingénieur chimique à l'Université du Chili, il réalise un doctorat à l'Université de Wisconsin pendant le gouvernement Allende et passe toute la dictature au Mexique en exil, où il développe sa carrière universitaire entre la UNAM et le Conseil national de science, technologie et innovation, avant de rentrer au Chili en 1989. Si pendant ses années mexicaines il est proche du MAPU (et des exilés de ce parti au Mexique comme Adriana Delpiano, ministre de l'éducation entre 2014 et 2018), à son retour il se rapprochera davantage du centriste PPD, sans pour autant militer ni rentrer au gouvernement. Il fait carrière dans le monde du conseil avant de rejoindre l'Université du Chili en 2005, où il prétend « acquitte sa dette avec l'université » et « écrire sur les affaires publiques ». Voir, Luis Concha, « El lado W del MAPU », *La Tercera*, 14 septembre 2008.
[55] Mario Waissbluth, « Estatuto docente: una tragedia peor que el Transantiago », *Que Pasa*, 23 août 2008, p. 14-18.

paraître surprenant à la vue des origines institutionnelles du mouvement (les facultés d'ingénierie de l'Université du Chili et de l'Université Catholique), cela se comprend par la politisation de ses membres lors des mobilisations étudiantes de 2011. Valentina Quiroga est une des fondatrices du *think tank*. Sa trajectoire et ses représentations sont représentatives des nouvelles formes de mobilisation de l'expertise réunie par l'organisation. Ingénieure, elle découvre l'éducation dans les cours d'experts de la *Concertación* évoluant dans le monde universitaire (comme Alejandra Mizala ou Cristián Cox[56]). Très mobilisée en 2011, cette politisation la détourne de la recherche, contrairement aux experts des années 1980 : « l'université avait un thermomètre beaucoup plus juste que le nôtre pour mesurer les problèmes [de l'éducation] et les solutions à leur apporter, mais elle a sa propre vitesse, qui n'est pas la même que celle des mouvements sociaux »[57]. S'étant investie initialement dans les jeunesses communistes et ayant « beaucoup d'amis » dans le *Frente Amplio*[58], elle s'identifie avec le monde de la *Nueva Mayoría* et devient sous-secrétaire d'éducation pendant le deuxième gouvernement Bachelet (2014-2018). En effet, *Educación* 2020, comme d'autres nouveaux *think tanks* apparus à cette époque[59] ou comme les centres de recherche indépendants pendant la dictature, sert de plaque tournante entre les mondes universitaire et politique et de lieu où entretenir les « ponts » et les « accord de long terme » en éducation[60]. La secrétaire exécutive du *think tank* est Adriana Delpiano, qui deviendra ministre de l'Éducation en 2015 et dans la première équipe de direction on retrouve l'économiste Alejandra Mizala ou la représentante de l'éducation privée Patricia Matte (clairement identifiée à droite).

*Educación 2020* se distingue cependant des centres de recherche indépendants apparus pendant la dictature par une mobilisation politique moins « académique » : ses membres se détachent du champ universitaire et agissent selon des codes professionnalisés de l'influence politique. Par exemple, le *think tank* embauche un ancien assistant parlementaire « expert dans le fonctionnement du Congrès » et publie exclusivement des *policy briefs* synthétiques et dépourvus de références, comme leur « feuille de route » pour le gouvernement entrant en 2014, un document de 29 pages où sont résumées 26 propositions et 20 objectifs chiffrés[61].

---

[56] Valentina Quiroga, entretien, Fondation Horizon Citoyen 2022, 06 novembre 2019. Voir aussi Juan Pablo Sallaberry, « El nuevo hemisferio izquierdo », *Que Pasa*, 15 mai 2014. Pour les détails biographiques de Cox et Mizala, voir chapitre 2.

[57] Valentina Quiroga, entretien, *ibid*.

[58] Coalition à la gauche de la *Concertación* rassemblant principalement des partis issus des mobilisations étudiantes de 2011.

[59] Certains exemples de « fondations » ou *think tanks* crées à cette période sont la fondation *Dialoga*, qui a accueilli de nombreux proches de Bachelet à sa sortie de la présidence en 2010 ou la fondation *Espacio Público*, qui regroupe aussi des anciens de la *Concertación* et par laquelle V. Quiroga passe avant de rejoindre le ministère.

[60] Cristián Larroulet et Pedro Montt, « Políticas educativas de largo plazo y acuerdo amplio en educación: el caso chileno » dans Sergio Martinic et Gregory Elacqua (dir.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC, Pontificia Universidad Católica, 2010, p. 19-54.

[61] Educación 2020, *La reforma educativa que Chile necesita. Calidad, equidad, inclusión y educación pública, 26 propuestas y 20 metas para el 2020*, Santiago de Chile, Educación 2020, 2013.

En amont de l'élection de 2014, *Educación 2020* se centre sur la carrière enseignante en lançant le « Plan enseignant »[62]. Cette initiative vise à reprendre les recommandations internationales, l'accord de 2008 entre le ministère et le syndicat enseignant et les critiques de l'organisation au Statut enseignant pour problématiser l'état de la profession enseignante. Dirigé par Beatrice Ávalos (qui avait introduit les standards dans le pays en 1997) et comptant avec le soutien du Bureau régional de l'UNESCO, le « Plan » rassemble les principaux centre de recherche universitaires sur l'éducation (parmi d'autres, le Centre de recherches avancées en éducation de l'Université du Chili, dirigé par Mizala, ou le Centre de politiques comparées en éducation de l'Université Diego Portales, dirigé par Cox), l'association chilienne des municipalités et le *Colegio de profesores.* Dans le cadre du projet, de nombreuses rencontres publiques, appels à contributions et tribunes dans la presse sont publiées. Malgré cette allure participative, le « Plan » demeure dirigé par les experts éducatifs. La proposition qui émerge en amont de l'élection de Michelle Bachelet en 2014 ébauche une carrière « ascendante et attractive » ayant pour but d'« augmenter significativement les salaires » en incluant tous les enseignants des systèmes public et privé subventionné. En ligne avec certaines des demandes syndicales, la proposition demande une réduction des heures d'enseignement et une amélioration de la formation professionnelle continue[63]. Synthétisant les différentes propositions expertes, le « Plan » renforce la charnière entre les experts et les enseignants. Après la victoire de Bachelet et l'incorporation de la direction d'*Educación* 2020 à la tête du ministère de l'Éducation, ces idées donnent forment à la carrière introduite en 2016.

Les parallélismes et les différences entre *Educación* 2020 et *Mexicanos Primero* sont frappants et nous permettent de clore cette section. Ces deux *think tanks* se présentent comme des « organisations de la société civile » engagées pour l'éducation publique et l'amélioration de sa qualité. Pour cela, elles relayent les propositions internationales et produisent un savoir rapidement mobilisable par les acteurs politiques, qu'ils interpellent régulièrement et avec lesquels les directions des deux organisations ont d'étroits liens interpersonnels. Si cette approche semble infléchir les modes de mobilisation de l'expertise des années 1990-2000, autant *Educación 2020* que *Mexicanos Primero* sont reliés à cette génération précédente, pour laquelle ils représentent une plateforme débarrassée des carcans universitaires mais leur permettant de garder le semblant de rigueur intellectuelle. Ces similitudes expliquent aussi la proximité entre les deux organisations : *Mexicanos Primero* est membre du « réseau latino-américain de la société civile pour l'éducation » (REDUCA), créé par *Educación 2020* en 2011. Comme au Mexique, la mobilisation d'*Educación 2020* autour de la carrière enseignante permet

[62] Traduction littérale de « *Plan maestro* » en espagnol. Une traduction plus fidèle au sens de la formuler serait « plan directeur » (*master plan*, en anglais), mais elle nous ferait perdre l'élément « enseignant » du plan.
[63] Educación 2020, *El Plan maestro. Diálogos para la profesión docente*, Santiago de Chile, Educación 2020, 2014, p. 8-9.

l'institutionnalisation du *think tank,* qui devient un acteur central de l'élaboration de cette politique, et des trajectoires de professionnalisation et d'accès à l'État pour ses membres. Ces parallélismes ne devraient pas nous faire oublier les différences entre les problématisations portées par ces organisations, les formes de légitimation de l'évaluation qu'elles portent et les alliances qu'elles permettent au moment de la transformation des « *instrument constituencies* » en « coalitions ». Alors que le ralliement de *Mexicanos Primero*, des experts éducatifs et de l'OCDE prend au Mexique une tournure anti-corporatiste et antisyndicale, au Chili, la mobilisation d'*Educación 2020* entretient l'articulation entre le *Colegio de profesores*, les experts éducatifs et l'OCDE. Construisant l'évaluation « avec des conséquences » comme un outil de dépolitisation de l'administration, les experts mexicains excluent le syndicat et la profession enseignante de la construction du dispositif. En conséquence, pour enrôler les élus politiques, c'est une légitimation « académique » qui sera mobilisée pour justifier l'introduction de la carrière. Au Chili, au contraire, la légitimation « professionnelle » déjà mobilisée lors de l'introduction de *Docentemás* garde sa force de mobilisation : elle permet non seulement d'enrôler les enseignants à la coalition, mais aussi des acteurs politiques soucieux de mettre en évidence leur rupture avec les ambitions marchandes du gouvernement Piñera et ses experts.

## 2. Différencier et incorporer : la constitution des coalitions de réforme et les usages différenciés des carrières professionnelles

Alors que l'ambigüité est au cœur de la formation des « *instrument constituencies* », nous avons vu qu'au cours des mobilisations de *think tanks* comme *Mexicanos Primero* ou *Educación 2020*, le sens politique de ces instruments tend à se « durcir ». Les carrières proposées identifient clairement des responsables (le syndicat enseignant mexicain, les universités chiliennes), des acteurs à sanctionner ou à récompenser et, surtout, des adversaires politiques dont la définition (corporatiste ou économicisée) de la carrière doit être écartée. La désambiguïsation de l'instrument est le mécanisme permettant aux « *constituencies* » d'enrôler des acteurs politiques pour former des « coalitions ». Là où les acteurs de la « *constituency* » dépendent matériellement, professionnellement ou symboliquement de l'instrument (par exemple, pour la survie ou l'extension de la juridiction d'une administration), les acteurs politiques peuvent investir stratégiquement l'instrument (l'instrumentaliser) sans que leurs chances électorales en dépendent entièrement. Cette précision établie, nous devons tout de même reconnaître que les carrière professionnelles enseignantes gardent un degré d'ambigüité qui permet leur soutien par différents partis politiques et la formation de coalitions d'action publique (aux côtés des experts de la bureaucratie et des représentants enseignants). Nous pouvons suivre les particularités et les similitudes de ces formes d'action collective à travers

deux dimensions : les modes de légitimation de l'instrument et les acteurs qui sont enrôlés dans la coalition. Ces deux dimensions peuvent être analytiquement distinguées, mais sont imbriquées dans la pratique : le déploiement d'une certaine stratégie de légitimation facilite ou empêche l'enrôlement de certains acteurs et, à l'inverse, la construction du dispositif par certains acteurs induit des formes de légitimation particulières. En nous centrant sur la légitimation de l'évaluation nous pouvons comprendre que, malgré l'introduction des mêmes instruments au Mexique et au Chili, dans ces deux pays les coalitions les portant soient différentes. Au Mexique, la stratégie de légitimation « académique » du « service professionnel enseignant » exclut explicitement le syndicat et les enseignants pour les différencier de l'administration éducative (2.1.). Au contraire, au Chili, la « carrière enseignante » est légitimée « professionnellement » en entretenant la charnière entre le *Colegio de profesores* et les experts éducatifs pour aboutir à l'incorporation des enseignants à l'État (2.2.).

### *2.1. « Reprendre le gouvernement de l'éducation par l'État » : une coalition sans les enseignants pour différencier la profession de l'État au Mexique*

L'introduction de la carrière enseignante au Mexique en 2013 s'inscrit dans une réforme plus large du système éducatif ayant pour objectif la « reprise du gouvernement de l'éducation par l'État »[64] à travers les nouveaux mécanismes de recrutement et d'évaluation des enseignants. Ce projet de bureaucratisation et de professionnalisation de la profession enseignante est aligné avec les recommandations formulées par les groupes de travail de l'OCDE ou les experts de *Mexicanos Primero*. Le Parti de la révolution institutionnelle (PRI) trouve un intérêt stratégique à se saisir de la carrière enseignante. Après « l'Alliance » entre le syndicat enseignant et le Parti action nationale (PAN), certains cadres du PRI investissent cet instrument comme un moyen de régler leurs comptes avec la direction syndicale. Enveloppé dans une rhétorique de dépolitisation de l'administration et de lutte contre la corruption, le dispositif s'articule par ailleurs bien avec le discours « modernisateur » du nouveau président, Enrique Peña Nieto. La désignation explicite du syndicat comme cible de la carrière permet, paradoxalement, de dépolitiser la décision d'introduire l'instrument. Présentée comme une « politique d'État » allant par-delà les raisonnements partisans, la carrière est légitimée à partir d'une stratégie « académique » excluant les représentants de la profession et reposant sur les experts de l'Institut national d'évaluation de l'éducation (INEE), qui devraient garantir la sécurité et la scientificité des procédures. L'articulation entre la légitimation « académique » et les acteurs partisans et experts produit une configuration orientée vers la différenciation de la profession

[64] La Jornada, « Reafirmar la rectoría del Estado en materia educativa, plantea Peña », 11 décembre 2012.

et l'administration que nous pouvons caractériser à partir des débats parlementaires ayant précédé l'introduction de la carrière et de nos entretiens avec la direction de l'INEE.

*Le ralliement du politique à la coalition de l'évaluation*

L'après-élection de 2012 est important pour comprendre le ralliement des acteurs partisans à la carrière enseignante. Au lendemain de l'élection de Peña Nieto, les directions du PRI, du PAN et du Parti de la révolution démocratique (PRD) signent le « pacte pour le Mexique », un accord ayant pour objectif de « renforcer l'État », de « démocratiser l'économie et la politique » et de faciliter la « participation citoyenne »[65]. Le pacte reprend différentes réformes proposées par l'OCDE et l'expertise internationalisée. Cela est particulièrement visible dans le cas de la réforme éducative, qui vise, parmi d'autres objectifs, à augmenter la qualité de l'éducation (« telle que mesurée par des évaluations internationales comme PISA ») et à « récupérer le gouvernement du système éducatif par l'État ». Parmi les neuf mesures éducatives du pacte, l'on retrouve ainsi l'autonomisation de l'INEE, la création d'un système unique d'information éducative et la mise en place d'un « service professionnel enseignant » incluant des concours et des hausses de salaires conditionnées « à l'évaluation et à la performance »[66]. Le soutien donné par les trois principaux partis politiques mexicains à cet agenda de réforme peut surprendre. La coalition législative qui se dessine au lendemain de l'élection de Peña Nieto prend néanmoins sens dans les reconfigurations d'un système politique mexicain où la capacité législative du président s'est vue affaiblie par les alternances partisanes et la fragmentation d'un congrès où aucun parti ne réussit à obtenir la majorité depuis 2000[67]. En 2012, l'établissement du pacte offre des avantages, non seulement au président, mais aussi aux directions du PRD et du PAN. Si le PAN et le PRI avaient déjà signé des accords de gouvernement similaires au cours des années 2000, ce serait le courant « nouvelle gauche » du PRD qui se trouverait à l'initiative de ce pacte, dans l'objectif d'écarter Andrés Manuel López Obrador de la direction du parti. Une tactique mobilisée aussi dans le PAN, où le secrétaire général Gustavo Madero tente de minimiser l'influence de l'ex-président Felipe Calderón[68]. Introduit aux côtés de réformes conflictuelles comme la libéralisation du secteur énergétique, le « service professionnel enseignant » permet par ailleurs aux partis de légitimer leur participation au pacte comme un « acte d'État ». Cela est visible dans une des interventions du nouveau ministre de l'Éducation, Emilio Chuayffet, à la commission d'éducation du Sénat :

[65] PRI, PAN, et PRD, *Pacto por México*, Ciudad de México, Presidencia de la República, 2012.
[66] *Ibid.* p. 4-5.
[67] Barbara Geddes, *Politician's Dilemma, op. cit.* ; Carlos Elizondo Mayer-Serra, « Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México », *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 2017, vol. 62, nº 230, p. 21-49.
[68] Carlos Elizondo Mayer-Serra, « Reforma de la Constitución », *ibid.*

> « Quelqu'un me disait l'autre jour que nous devrions incorporer les enseignants pour qu'ils soient entendus dans ce travail [législatif]. Bien sûr, mais attention. Ce devrait être les enseignants que l'État signale comme compétents, qui puissent exprimer et nous donner leurs meilleurs avis, pas ceux voulus par le syndicat. Ceci n'est pas une question syndicale, mais une question de projet national, qui inclut la société entière, la nation entière, et qui en conséquence ne peut pas être particularisé, parce que le particulariser serait le dégrader. »[69]

Le cadrage de la réforme de l'évaluation et de l'introduction de la carrière enseignante comme « une question de projet national » est facilité par la popularisation de la critique du syndicat par *Mexicanos Primero*. Il est aussi illustratif des politiques de la dépolitisation à l'œuvre au Mexique. Ce cadrage permet en effet autant d'exclure un acteur central du secteur éducatif (le syndicat enseignant et sa présidente) de la construction de la politique publique, tout en ralliant une majorité des acteurs partisans. Ces acteurs ont tout de même des intérêts stratégiques à investir le dispositif. Pour la vieille garde du PRI, représentée par le ministre Chuayffet, le « service professionnel enseignant » vient aboutir presque une décennie de conflit avec la présidente du syndicat enseignant, Elba Esther Gordillo, qui en 2005 avait quitté le parti, fondé le Parti nouvelle alliance, et signé l'alliance du syndicat avec les gouvernements du PAN. Le soutien du PAN peut être aussi lu dans la même direction. En effet, la direction du parti y voit l'occasion d'en finir avec la « capture politique » de l'évaluation[70], en se distinguant des accords passés avec le syndicat par le président sortant. Si au sein du PRD cette prise de position est moins consensuelle, les députés du parti suivent l'accord signé par la direction. L'alignement des positions partisanes explique la rapidité de l'introduction de la réforme éducative de 2013[71]. Requérant une réforme des articles 3 (sur l'éducation) et 73 (sur les pouvoirs du Congrès), celle-ci passe en à peine deux mois. Le vote des lois « secondaires » introduisant le « service professionnel enseignant » et autonomisant l'INEE[72] est encore plus rapide et le processus législatif à la chambre des députés et au Sénat dure à peine un mois – ce qui contraste avec les dix mois de débats qui précèdent l'introduction de la carrière enseignante au Chili en 2016.

La légitimation du « service professionnel enseignant » comme projet d'État dépassant les clivages partisans se comprend par le rôle central joué par les experts en amont de la réforme ; rôle qui se reproduit dans la rédaction de la nouvelle législation éducative. Les

[69] Senado, « Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Educación del Senado presidida por el C. Senador Juan Carlos Romero Hicks », Senado de la República, 20 février 2013, p. 109-110.
[70] *Ibid.*, p. 88-89.
[71] La rapidité de ces votations serait due aussi, en partie, aux paiements (légaux et illégaux) de l'exécutif à certains parlementaires en échange de leur soutien aux réformes recueillies dans le pacte pour le Mexique, d'après Carlos Elizondo Mayer-Serra, « Reforma de la Constitución », *art cit.*
[72] La réforme inclut aussi la loi générale d'éducation, qui donne l'autonomie de gestion aux écoles.

chargés de politiques éducatives de *Mexicanos* contribuent à façonner activement la rédaction du nouvel article 3 de la Constitution (« Il y a littéralement un paragraphe qui vient de notre proposition, celui qui parle précisément de la réussite maximale dans l'apprentissage »[73]) et ils iront jusqu'à être « très engagés dans la rédaction de certaines parties de la loi [du "service professionnel enseignant"] »[74]. Par-delà *Mexicanos Primero*, la direction de l'INEE est aussi particulièrement investie dans ce processus : Margarita Zorrilla (à ce moment, directrice de l'Institut) et Teresa Bracho (qui siège dans son conseil scientifique et qui intègre son conseil d'administration en 2013) participent à l'écriture de la réforme constitutionnelle incluant la « qualité de l'éducation » comme objectif éducatif de l'État et à celle des lois donnant le statut d'agence autonome à l'INEE et instituant le « service professionnel enseignant » (SPD)[75].

*La stratégie de légitimation « académique » : l'image organisationnelle de l'INEE au service de l'évaluation et de l'exclusion du syndicat enseignant*

L'autonomisation de l'INEE est à situer dans les luttes bureaucratiques pour le contrôle de la juridiction évaluative entre l'Institut et la direction générale d'évaluation ministérielle. Il nous faut compléter les éléments avancés à ce sujet dans le chapitre 2 par les représentations que les cadres de l'INEE partagent sur la légitimité de leur institution. Dès sa fondation en 2002, les experts à la tête de l'Institut le considèrent comme une extension de leur travail universitaire et de recherche :

> « Pour moi, l'expérience de mettre en marche un projet si ambitieux a été le point d'arrivée de plusieurs décennies d'efforts pour faire de la recherche éducative en général, et du type évaluatif en particulier. [J'étais] porté par la conviction que ces travaux sont nécessaires pour appuyer les efforts d'amélioration des autorités et des enseignants et pour donner des outils aux citoyens pour qu'ils fassent effectif leur droit à la reddition de comptes dans ce domaine. […] Pour moi, la dimension fondamentale était académique et technique, ce que je considère toujours comme étant la partie essentielle du projet. […] Conscient en même temps de l'importance [de la dimension politique] et de mon manque d'expérience dans ce domaine, j'ai considéré que le bon choix était de ne pas essayer de jouer au politicien, mais plutôt de chercher à avoir une relation de respect avec tous les secteurs […] en pariant que la meilleure défense de l'INEE serait la solidité de ses rapports. »[76]

[73] Entretien, directeur général de *Mexicanos Primero*, *op. cit.*
[74] Entretien, directrice de recherche de *Mexicanos Primero*, Ciudad de México, 13 février 2018.
[75] Entretien, Teresa Bracho, membre du Conseil de direction de l'INEE, Ciudad de México 12 février 2017, entretien, Margarita Zorrilla, *op. cit.*
[76] Felipe Martínez Rizo, « El proyecto del INEE y sus primeros años » dans *INEE: una década de evalaución 2002-2012*, Ciudad de México, INEE, 2012, p. 23.

Cette posture académique, apolitique et dépolitisante soutient le changement que ces experts et que l'organisation veulent voir survenir dans l'administration éducative : « passer des politiques du "coup de tête" aux politiques des preuves[77] ». La confiance dans la production et l'autorité de ces « preuves » justifie l'autonomisation de l'organisation, comme l'affirment plusieurs de ses membres : « là où la capacité technique existe et là où la technique doit prévaloir sur la politique, c'est là en quelque sorte qu'une institution autonome est justifiée »[78]. Malgré l'extension du rôle de l'organisation dans le cadre de la réforme, ses dirigeants demeurent tournés vers les audiences universitaires et conçoivent leur rôle dans l'administration comme une expertise apolitique.

> « Je pense que nous devrions nous engager davantage dans des sujets de politiques publiques, pas politiciens. […] Politiquement, non, nous ne devrions pas nous engager davantage. C'est à dire, je crois que nous devons avoir une distance très claire avec les activités à proprement parler politiques, de la politique, de *politics* et non pas de *policy*. »[79]

Cette conception des sources de légitimité de l'organisation ne va pas sans créer des tensions internes, que nous étudierons plus en détail dans le prochain chapitre. Pour l'instant, notons que tout en ayant proposé l'introduction du « service professionnel enseignant », les experts à la tête de l'INEE ne souhaitent pas prendre en main la mise en œuvre du dispositif. Cela s'explique par leur approche dépolitisée de l'action publique et leur méfiance à l'égard d'un potentiel conflit avec le syndicat enseignant.

Il est néanmoins paradoxal de noter qu'une partie du syndicat, dont sa direction, soutient la nouvelle carrière enseignante. L'emprisonnement de la présidente du syndicat, Elba Esther Gordillo, le 26 février 2013[80], et son remplacement par une direction alignée avec l'exécutif est sans doute centrale pour comprendre la subordination forcée du syndicat. Néanmoins, dans un dilemme[81] similaire à celui de 1989-1992 ou à celui de la direction du *Colegio de profesores* chilien en 2016, une partie du syndicat défend la coopération avec le gouvernement. Des députés du Parti nouvelle alliance (fondé par le syndicat en 2005), saluent par exemple les « aspects positifs […] des bases d'un Service Professionnel de Carrière Enseignante. […]

---

[77] « *Pasar de las políticas de la ocurrencia a las políticas de la evidencia* » est la formulation originale. Ni « *ocurrencia* » ni « evidencia » n'ont de traduction évidente au français, notre traduction tente de préserver l'aspect spontané du type de pensée qu'est l'*ocurrencia*, la traduction d'*evidencia* par preuves est plus transparente, même si elle nous fait perdre la référence à la formule anglaise « *evidence-based policies* ».

[78] Entretien, Sylvia Schmelkes, membre du conseil de direction de l'INEE et présidente de l'institut entre 2013 et 2017, Ciudad de México, 06 mars 2018.

[79] Entretien, Sylvia Schmelkes, *op. cit.*

[80] Elle est accusée de détournements de fonds syndicaux à hauteur de 120 millions d'euros, en plus de charges de trafic d'influences, d'évasion fiscale et participation au crime organisé. Les scandales liés à la corruption et l'opulence de la direction syndicale ont été courants au cours des années précédant sa mise en examen. Gordillo a par exemple acheté une flotte de *pick-up* Hummer pour ses collaborateurs, ainsi que plusieurs propriétés sur la côte Californienne. Au moment de son arrestation, en février 2013, elle descendait de son *jet* privé. Elle est acquittée des charges en août 2018.

[81] Nous revenons ur la notion de « dilemme syndical » dans le chapitre 8.

Celui-ci est une demande enseignante depuis de nombreuses années ». D'autres parlementaires, comme le sénateur du PRD Fidel Demédicis, ancien enseignant et délégué syndical, vont même plus loin :

> « Plus jamais dans ce pays […] nous devrions être guidés par des accords ou par des mandats de personnes à qui la Constitution ne donne pas le pouvoir de conduire l'éducation. Et je me réfère concrètement au syndicat auquel j'appartiens ; avec lequel je ne coïncide pas sur le sujet du gouvernement de l'éducation. Pour cela, nous avons l'État. »[82]

Or, le soutien du syndicat à l'évaluation ne s'explique pas seulement par un alignement sur la stratégie sur la légitimation de l'évaluation comme « politique d'État », mais aussi par les importantes ressources transmises à cette fin par le ministère d'Éducation. Ainsi, le syndicat prend en charge, à travers son Système national de développement professionnel, l'organisation de cours en ligne gratuits pour préparer les enseignants à l'évaluation. Sous différentes rubriques comme « développer des actions de diffusion sur les bénéfices et les compromis de la Loi du Service professionnel enseignant » ou « renforcer la prestation de services de prévision sociale, développement culturel et formation et actualisation du magistère », le ministère transfère 300 millions de pesos au syndicat en 2015, chiffre qui atteint les 1 080 millions en 2016 et les 880 en 2017 ; au total, environ 120 millions d'euros au cours des trois premières années du déploiement du dispositif.

La mise au pas du syndicat enseignant et son alignement avec la présidence rappelle la situation ayant précédé l'introduction de « *Carrera* » en 1992, lorsque la nouvelle direction syndicale désignée par le président Salinas avait appuyé la décentralisation de l'éducation en échange de ce programme volontaire d'incitations. La situation en 2013 est néanmoins différente : le syndicat s'aligne avec une coalition transpartisane portée par des acteurs experts souhaitant dépolitiser l'administration éducative et la différencier du syndicat enseignant. Contrairement à « *Carrera* », le « service professionnel enseignant » est obligatoire et ses évaluations peuvent avoir comme conséquences jusqu'au licenciement des enseignants « insuffisants ». Sans rentrer dans le détail des contestations au dispositif (analysées dans le chapitre 8), nous devons signaler que l'inclusion de la direction officielle du syndicat à la coalition contraste avec l'opposition de la dissidence enseignante, la Coordination nationale des travailleurs de l'éducation et de certains parlementaires de l'aile gauche du PRD, proches du « mouvement de régénération nationale » (Morena) d'Andrés Manuel López Obrador. Pour tenter d'empêcher la réforme, la dissidence enseignante tient plusieurs campements dans la capitale et bloque les accès à la chambre des députés. Le blocage du parlement n'est levé qu'après l'intervention du ministère de l'Intérieur, qui intercède pour que les représentants de

[82] Senado, « Versión estenográfica de la reunión de trabajo », *op. cit.*, p. 83.

la CNTE soient reçus par les parlementaires[83]. Si cette mobilisation ne déstabilise pas la cadence du processus législatif, certains parlementaires de gauche reprennent la critique syndicale d'un vote qui serait un « assaut démocratique » : « Sinon, comment appelez-vous un Congrès complètement clôturé par des militaires, où nous devons rentrer presque en catimini, par la porte arrière, pour venir légiférer, et tout cela à minuit ? »[84]. En ligne avec les arguments de la CNTE, le nouveau service professionnel enseignante est considéré une « contre-réforme du travail » avec laquelle l'exécutif prétend « enlever le pouvoir au syndicat pour se l'approprier […] "tant que l'enseignant sera avec moi, il passera l'évaluation et continuera de travailler ; s'il n'est pas avec moi, il sera licencié" »[85].

L'introduction du « service professionnel enseignant » dessine ainsi deux coalitions d'action publique. D'une part, l'évaluation et les nouvelles procédures de recrutement et de promotion impersonnelles suscitent ralliement les directions des trois principaux partis parlementaires derrière les propositions de l'expertise éducative internationalisée. Si le syndicat s'oppose initialement à la nouvelle carrière enseignante, l'exécutif s'assure son soutien en remplaçant la direction par une nouvelle équipe chargée de défendre l'instrument au sein de la profession. Si le service professionnel enseignant semble ainsi construire une charnière entre acteurs experts, politiques et professionnels, il configure aussi une coalition contestataire dont on entrevoit les contours. La dissidence enseignante et certains députés de gauche proche de López Obrador se mobilisent contre un dispositif « punitif » et qui porterait atteinte aux droits des enseignants. Nous étudierons comment ces acteurs tentent de produire une problématisation alternative de l'évaluation et du travail enseignant dans le dernier chapitre de la thèse. Cette repolitisation de l'évaluation contraste avec la situation chilienne, où la stratégie de légitimation professionnelle permet une collaboration active du syndicat enseignant à la construction du dispositif. C'est vers l'étude de celle-ci que nous nous tournons à présent.

### *2.2. Réétatiser l'éducation : une coalition avec les enseignants et contre la privatisation au Chili*

Munit des recommandations d'*Educación 2020* et de l'OCDE, le deuxième gouvernement de Michelle Bachelet entame l'introduction de la carrière enseignante comme une des pièces

[83] D'après les informations fournies par le secrétariat de l'intérieur au sénat, des négociations avec la coordination politique de la CNTE et les sections syndicales de Chiapas, Guerrero, Michoacán et Oaxaca ont eu lieu entre les mois de mai 2013 et de février 2015, voir Senado, « Documentos enviados por la Secretaría de Gobernación », Senado de la República, sans date, p. 43.
[84] Andrés Eloy Martínez (PRD), in Cámara de diputados, « Versión estenográfica de la sesión ordinaria del domingo 1 de septiembre », *op. cit.*, p. 30-31.
[85] Silvano Baquedano Deaquino (PRD), *ibid.*, p. 5.

principales de « la plus grande réforme de l'éducation depuis les années 1980 »[86]. Le projet de la coalition *Nueva Mayoría* a pour objectif de démarchandiser l'éducation et d'aligner le fonctionnement des secteurs municipal (public) et particulier subventionné en renforçant la régulation étatique. Par-delà le travail de problématisation et de publicisation réalisé par les experts, deux éléments sont importants pour comprendre l'introduction de la carrière enseignante en 2015-2016. D'une part, si le dispositif se présente comme une « professionnalisation par le haut », la responsabilité du « manque » de professionnalisme n'est pas attribuée aux enseignants, mais aux mécanismes de marché qui régulent l'offre de formations universitaires. Cette différence clé avec le Mexique explique la mise en place d'une stratégie de légitimation professionnelle de l'instrument au Chili. D'autre part, l'inclusion de la carrière aux côtés d'autres réformes de l'architecture du système éducatif contribue paradoxalement au soutien de l'opposition partisane à ce dispositif. Si la droite aurait préféré une carrière économicisée, ses élus priorisent la critique de mesures comme la « démunicipalisation » ou la gratuité des études universitaires, qui affectent plus explicitement l'organisation marchande de l'éducation. Cette légère ambigüité permet la mise en œuvre d'une stratégie de légitimation professionnelle qui enrôle aussi la direction du syndicat enseignant. La construction de cette coalition est visible au fil des débats parlementaires qui aboutissent à l'introduction de la carrière enseignante en janvier 2016. Nous complétons ces matériaux par des entretiens avec les cadres de l'administration dont la juridiction évaluative est aussi renforcée par l'introduction de l'instrument.

*La stratégie de légitimation « professionnelle » : l'enrôlement d'un* Colegio *mobilisé à la coalition de l'évaluation*

L'objectif de la carrière enseignante est de développer un « système de développement professionnel », ce qui passe principalement par l'articulation des formations initiales avec les standards de performance déjà en place. Par-delà la réforme de l'accès à la profession, les enseignants déjà en poste devraient passer par un processus de « certification » les classant sur différents échelons salariaux. Le projet a pour but non seulement « d'améliorer les rémunérations […] et les aligner avec celles de professions similaires »[87], mais aussi d'améliorer les conditions de travail enseignantes, en réduisant le nombre d'heures d'enseignement de 75 % à 65 % de la journée de travail des enseignants. Sont ainsi synthétisées les conclusions du projet de carrière déjà négocié entre le ministère d'Éducation et le Colegio entre 2008 et 2009 et des rapports produits par *Educación 2020* et l'OCDE : la

[86] Cristián Bellei (dir.), *Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2018.
[87] Departamento de Servicios Legislativos y Documentales, *Historia de la Ley N° 20.903: Crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas*, Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional, 2018, p. 6.

professionnalisation enseignante passe, d'une part, par une « régulation plus exigeante » du marché universitaire et l'accréditation obligatoire des formations en pédagogie et, d'autre part, par une augmentation généralisée des salaires enseignants et une nette différenciation de ceux-ci en fonction des performances et de l'ancienneté. Cette carrière inclurait les enseignants du secteur privé subventionné et contribuerait à l'harmonisation des régulations et des conditions de travail dans les deux secteurs.

Si le dispositif *Docentemás* avait déjà permis d'établir une charnière entre les experts éducatifs et le syndicat enseignant, celle-ci doit être renouvelée en amont de l'introduction de la carrière enseignante. En effet, alors que le premier projet de carrière est en ligne avec celui ébauché par le ministère de l'Éducation et le *Colegio* à la fin de 2008, la principale opposition à la carrière provient du syndicat enseignant. Alors que les discussions démarrent dans la commission d'éducation de la chambre des députés, la direction du *Colegio* lance une grève indéfinie – et qui s'étendra pendant plus de deux mois – pour contester l'introduction de la carrière. Les enseignants critiquent la logique de certification de la carrière, qui représenterait un « manque de confiance » et une volonté de « contrôle » sur les enseignants. Les modalités d'évaluation (portfolio et épreuve de connaissances) concentrent aussi une grande partie des critiques enseignantes. Les enseignants souhaitent que la carrière établisse une « nouvelle évaluation » basée sur le soutien à l'enseignant et prenant en considération des aspects jusqu'à présent ignorés de la pratique enseignante (travail collaboratif, participation à des formations ou activités de recherche et de publication, parmi d'autres). Les enseignants ne devraient par ailleurs pas avoir à employer leur temps libre pour répondre aux demandes de l'instrument et, arrivés à l'échelon « avancé », ils ne devraient plus passer d'évaluations. La question de la classification des enseignants est aussi majeure : alors que le projet du gouvernement inclut la prise en compte des résultats des épreuves volontaires AVDI et AEP[88], le Colegio demande que leur usage soit considéré aussi volontaire, pour ne pas nuire aux enseignants qui ne les auraient pas passées et qui, sans elles, seraient placés sur les premiers échelons de la carrière, n'importe leur ancienneté. La carrière devrait par ailleurs inclure des mécanismes facilitant la sortie des enseignants les plus âgés, notamment à travers des primes à la retraite[89]. Ces critiques doivent être situées dans le contexte d'une lutte interne dans l'association enseignante entre la direction communiste et une dissidence s'étant organisée autour de la bannière « dissidents unis ». Ce conflit s'accentue avec l'arrivée au gouvernement de la coalition *Nueva Mayoría*, qui inclut le Parti communiste. En amont des élections internes de 2016, les « dissidents » critiquent la proximité entre la direction du *Colegio* et le gouvernement. Leur mobilisation, qui démarre en

[88] La prime volontaire à la performance individuelle et la prime d'excellence pédagogique sont des épreuves volontaires permettant aux enseignants ayant les meilleurs résultats d'obtenir des compléments de salaires de jusqu'à + 25 %. Elles ont été introduites au début des années 2000, voir chapitre 3.
[89] Pour le détail de la position du Colegio, voir Departamento de Servicios Legislativos y Documentales, *Historia de la Ley N° 20.903*, *op. cit.*, p. 90-93.

2014, pousse progressivement la direction du *Colegio* vers la critique de la carrière, un processus que nous décrirons plus en détail dans le dernier chapitre de cette thèse.

La réponse du gouvernement à ces mobilisations enseignantes illustre les différences entre les coalitions mexicaine et chilienne. Là où l'exécutif mexicain poursuit la présidente du syndicat, réprime les mobilisations enseignantes et développe une stratégie de légitimation « académique » de la carrière, au Chili les parlementaires du gouvernement (et de l'opposition de droite) incorporent ces critiques au processus législatif et tentent de légitimer l'instrument face à la profession. C'est ainsi que tous les membres de la commission d'éducation[90] demandent des « conditions de base » pour poursuivre les discussions du projet de loi (leurs demandes concernent la notion de « certification », les conditions de classification des enseignants ou les conditions des départs à la retraite, parmi d'autres). Ces demandes ouvrent « un espace de dialogue entre les enseignants, les parlementaires et le gouvernement », qui permet de finir avec la grève du *Colegio* et de négocier le projet de carrière à travers une commission « tripartite »[91].

> « Ce conflit n'avait aucune issue ; mais grâce à la volonté des enseignants, qui ont cru honnêtement que l'on pouvait travailler ensemble pour améliorer le projet, nous avons pu construire une table tripartite qui, si elle n'a pas réussi à faire tourner le projet de 180 degrés, elle a pu le tourner de 160 ou 170 degrés, puisque l'accord auquel nous sommes arrivés a coïncidé à 95 % avec les demandes faites par les enseignants et les enseignantes. »[92]

L'inclusion des enseignants aux débats parlementaires n'est que le premier élément d'une stratégie de légitimation « professionnelle » qui permet d'assurer le soutien du syndicat enseignant à l'instrument. Cette stratégie est renforcée par l'inclusion aux négociations de figures historiques de l'éducation chilienne comme Carlos Eugenio Beca, Juan Eduardo García-Huidobro et Mario Leyton Soto, qui jouent le rôle d'intermédiaires entre l'administration, les élus et le Colegio à la demande d'Adriana Delpiano, nommé ministre en juin 2015 pour apaiser les mobilisation enseignantes contre le projet de carrière du gouvernement[93]. Si leur rôle est essentiellement symbolique et qu'ils ne contribuent pas au contenu des négociations, ils permettent de désactiver un conflit qui risquait d'avorter l'introduction de l'instrument[94]. En effet, ils jouissent d'une renommée particulièrement forte au sein de la profession. Ancien cadre des administrations démocrates-chrétiennes et socialistes des années 1960, Leyton Soto a été le

[90] A l'exception de Felipe Kast (du parti centriste Evopoli).
[91] Departamento de Servicios Legislativos y Documentales, *Historia de la Ley N° 20.903, op. cit.,* p. 97.
[92] Camila Vallejo, députée du Parti communiste et présidente de la commission d'éducation, in Departamento de Servicios Legislativos y Documentales, *Historia de la Ley N° 20.903, op. cit.,* p. 1334.
[93] Adriana Delpiano, entretien, Santiago de Chile, 16 octobre 2019. Entre 2010 et 2014 elle est à la tête du *think tank Educación 2020*.
[94] Carlos Eugenio Beca, entretien, *op. cit.* ; Mario Leyton Soto, entretien, Santiago de Chile, 25 octobre 2019.

premier directeur du Centre de perfectionnement, expérimentation et innovation pédagogique (CPEIP) et ses manuels de pédagogie sont encore lus dans les facultés d'éducation. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, Carlos Eugenio Beca a été un des principaux experts du centre de recherche indépendant PIIE et avait déjà participé à la liaison entre experts et enseignants lors des négociations du dispositif Docentemás, en tant que directeur du CPEIP entre 2000 et 2010.

Le pilotage de *Docentemás* d'abord et de la carrière ensuite par le CPEIP est au cœur de la stratégie de légitimation professionnelle chilienne. Aux origines du Centre l'on trouve une définition scientifique de la pédagogie inspirée du comportamentalisme éducatif développé à l'Université de Chicago pendant les années 1960, lorsque Mario Leyton Soto y fait ses études de master. Dans une approche qui inspire les développements ultérieurs en évaluation éducative, il considère que « l'éducation n'est pas un art, un hasard, mais un processus scientifique (humain aussi, bien sûr), un processus que l'on doit planifier et évaluer scientifiquement »[95]. Le CPEIP entretient autant cette définition scientifique de la pédagogie qu'une identification avec les professionnels qui suivent ses cours de formation continue. Lors de la création du centre, onze des quinze membres de l'équipe de direction (secrétariat général, coordinateurs et chefs de département) sont enseignants de formation[96]. Au retour de la démocratie, la profession vit comme une « frustration » que le CPEIP ne soit pas « revitalisé »[97]. Une revitalisation relative a cependant lieu à partir de l'an 2000. En amont de l'introduction de *Docentemás*, les experts éducatifs du cabinet ministériel reprennent les rênes de l'organisation[98] :

> « Oui [tout était concentré dans le cabinet], ou dans les grands programmes reliés au cabinet […]. Gabriel [directeur du CPEIP entre 1990 et 1994] a rassemblé les gens du CPEIP en rébellion contre le ministère […] [et] le CPEIP est resté sans pouvoir dans le ministère. Encore moins quand le gouvernement Frei est arrivé […] et le numéro deux de Gabriel, a repris la direction. C'était un professeur radical, un historique du CPEIP… Mais le parti radical […] était un parti très minoritaire […] et il est resté sans beaucoup de poids politique. »[99]

Si l'identité de la direction du Centre ne change pas substantiellement (Carlos Eugenio Beca, qui dirige le Centre entre 2000 et 2010, est aussi enseignant de formation), la reprise en main

[95] Entretien, M. Leyton Soto, *op. cit.*
[96] Pour la liste complète de l'équipe de direction, voir Jaime Caiceo Escudero, *Un esbozo para la historia del CPEIP*, Santiago de Chile, CPEIP, 1999, p. 28.
[97] Entretien, Carlos Eugenio Beca, *op. cit.*
[98] Les tensions entre le CPEIP et le cabinet découlent aussi de questions financières. Alors que le budget (hors salaires) du centre est de 350 millions de pesos en 1996, desquels seulement 20 % proviennent d'apports directs de l'État (le restant provenant pour l'essentiel de la vente des cours de formation continu), le centre reçoit une petite portion des fonds des projets de la Banque mondiale pilotés par le cabinet, pour une valeur non négligeable de 191 millions de pesos. Voir : J.C. Escudero, *Un esbozo para la historia del CPEIP*, *ibid.*, p. 25.
[99] Entretien, Carlos Eugenio Beca, *ibid.*

du CPEIP par les experts éducatifs (il a aussi dirigé le PIIE avant la transition) facilite la liaison entre les enseignants et le ministère.

> « [Le CPEIP] n'a jamais été perçu comme une partie de l'appareil bureaucratico-administratif du ministère. Pour le ministère, son emplacement[100] aidait, mais aussi sa vocation académique, son attache à l'ADN enseignant […] et le fait qu'à ce moment le centre était dirigé par quelqu'un [lui] qui avait été proche aux gens du Colegio, assez proche de leurs conseillères : cela créait encore plus de confiance. […] Je me souviens de quand le Colegio a fait son plébiscite [pour l'approbation de l'évaluation]. Ils ont diffusé un appel au vote qui passait à la radio, qui disait que le système allait être piloté par le CPEIP, parce qu'ils savaient que cela allait donner de la confiance aux enseignants. »[101]

La participation aux discussions parlementaires, le travail de médiation de ces acteurs et le maintien du dispositif dans les mains du CPEIP permettent l'enrôlement du *Colegio*. L'investissement de la carrière présent un double avantage pour la direction syndicale enseignante : modifier le projet gouvernemental tout en désactivant la critique dissidente en incorporant ses représentants aux négociations – où ils doivent faire front commun face au ministère et aux parlementaires de la droite. Cela produit la situation paradoxale où la direction du *Colegio*, élue grâces à sa critique de l'évaluation, défend « l'usage de tous les instruments de l'Évaluation Enseignante et non seulement du portfolio »[102], cela inclut des outils du dispositif *Docentemás* comme l'auto-évaluation, l'entretien avec un enseignant pair ou l'évaluation du directeur, où les enseignants obtiennent systématiquement de bons résultats et que la carrière prétend supprimer. Les choix d'instrumentation de la carrière montrent les limites de la stratégie de légitimation professionnelle. Alors que ces outils « bienveillants » avaient facilité la légitimation de *Docentemás*, leur suppression dans le cadre de la carrière indique l'institutionnalisation du pouvoir expert et des exigences financières d'un dispositif dont le coût est estimé à 0,9 % du PIB chilien[103]. Le maintien du portfolio et l'introduction de l'épreuve de connaissances confortent néanmoins la juridiction du CPEIP et, surtout, du MIDE sur l'évaluation enseignante – contrairement à un projet d'économicisation décentralisé qui aurait défait leur contrôle de ces procédures et de ces ressources. Nous rentrerons plus en détail sur les rapports entre ces organisations et entre les administrations centrales et locales dans les deux prochains chapitres.

---

[100] Situé sur la cordillère des Andes, à quelques kilomètres de la capitale, le CPEIP fait figure de lieu de recueil éloigné du tourbillon urbain et ministériel, ce qui contribue sans doute à son image d'autonomie et d'indépendance. Ce choix architectural est délibéré, comme l'indique M. Leyton Soto, la volonté des concepteurs du centre est d'en faire un « monastère de l'enseignement ».

[101] Entretien, Carlos Eugenio Beca, *op. cit.*

[102] Departamento de Servicios Legislativos y Documentales, *Historia de la Ley N° 20.903, ibid.*, p. 473.

[103] Alejandra Mizala et Ben Schneider, « Promoting Quality Education in Chile: the Politics of Reforming Teacher Careers », *Journal of Education Policy*, 2019, vol. 35, nº 4, p. 529-555.

*Le ralliement d'une opposition parlementaire concentrée sur la défense du marché éducatif*

Les critiques enseignantes incorporées et désactivées grâces à la stratégie de légitimation professionnelle, le projet de carrière enseignante n'a pas rencontré une grande opposition parlementaire. En effet, les députés de droite concentrent leurs critiques aux autres réformes éducatives du gouvernement (« démunicipalisation », fin du profit dans l'éducation et gratuité des universités) et saluent le caractère « éducatif » de la carrière. Par exemple : « Parmi une série d'initiatives de loi essentiellement idéologiques, c'est le seul projet qui se préoccupe de ce qui importe réellement : améliorer la qualité de l'éducation »[104]. La carrière devient même un outil à mobiliser dans leur opposition aux autres réformes éducatives du gouvernement Bachelet. Les ressources allouées à la gratuité universitaire auraient pu servir, par exemple, à offrir des incitations plus fortes aux enseignants : « au lieu d'allouer les ressources aux familles chiliennes les plus riches [qui envoient leurs enfants à l'université], nous devrions les destiner aux enseignants »[105].

Ces parlementaires formulent tout de même des critiques du dispositif, en phase avec les projets de carrière économicisée. Par exemple, ils réclament l'inclusion de mécanismes pour rendre effectif le licenciement des enseignants qui obtiendraient des mauvais résultats à leurs évaluations : « il est terriblement important que les enseignants qui ne sont pas à la hauteur abandonnent le système. Je le dis avec beaucoup de clarté : qu'ils quittent le système »[106]. En règle générale, les critiques de la droite visent à renforcer les mécanismes d'*accountability* et d'incitation et à flexibiliser les conditions d'emploi des enseignants : un alignement du secteur municipal sur les conditions de travail du secteur privé, et non pas l'inverse comme propose le gouvernement. Cela est visible dans une de leurs principales critiques au projet législatif. Si la carrière est saluée, ces députés et sénateurs déplorent qu'elle n'inclue pas dès sa mise en œuvre les enseignants du secteur particulier subventionné, qui ne seront inclus dans la carrière que progressivement, entre 2017 et 2025, ce qui pour les parlementaires de Renouvellement national et de l'UDI, consisterait en une « discrimination » anticonstitutionnelle[107]. Ces critiques au dispositif ne questionnent à aucun moment la pertinence de la carrière, qui est même considérée comme allant une préconisation de leurs partis.

L'alignement de la droite avec la carrière nous permet d'apprécier comment, malgré la mise en place d'une stratégie de légitimation professionnelle, le dispositif maintient des zones d'ambigüité. Par exemple, il est perçu en même temps autant comme un dépassement du Statut

[104] José Manuel Edwards (Renouvellement national), in Departamento de Servicios Legislativos y Documentales, *Historia de la Ley N° 20.903, op. cit.,* p. 198.
[105] Intervention de Felipe Kast (Evopoli) à la chambre des députés, *Ibid.*, p. 538.
[106] Intervention de d'Ena von Bauer (UDI) au sénat, *Ibid.*, p. 810.
[107] Cette critique est formulée par presque tous les parlementaires de ces deux partis, voir en guise d'exemple les interventions d'Andrés Bellolio (*Ibid.,* p 621), d'Andrés Allamand (p. 820) ou d'Ena von Bauer (p. 1196).

enseignant (la première pierre de la « réétatisation » de la profession) que comme un levier de la « *dévoucherisation* »[108] de l'éducation. Ces ambigüités finissent par donner à l'introduction de la carrière son aura « consensuel ». Les liaisons entre experts, enseignants et élus n'abolissent pas pour autant le conflit à l'intérieur de ces différents mondes sociaux. Dans le champ politique, des députés de gauche (comme Gabriel Boric, mouvement « Gauche autonome ») et de droite (comme Gaspar Rivas, Renouvellement national) critiquent un projet qui ne met pas suffisamment en cause le modèle éducatif néolibéral chilien[109]. Dans le monde enseignant, la situation est similaire. Si la direction du Colegio reconnaît que « ce n'est pas la carrière que nous voulons, mais c'est une avancée significative »[110], la dissidence enseignante reprend la mobilisation.

La stratégie de légitimation professionnelle chilienne nous permet d'apprécier les différences entre l'introduction de la carrière enseignante au Mexique et au Chili. Au Chili, la recherche active et intentionnelle du soutien de la profession se traduit par l'inclusion de ses représentants syndicaux et leurs demandes aux négociations parlementaires. L'entretien de cette charnière entre l'expertise ministérielle et la profession enseignante ratifie les négociations en cours depuis l'introduction de l'évaluation et n'empêche pas l'enrôlement de l'opposition parlementaire. En effet, l'ambigüité latente entre économicisation et professionnalisation que l'on peut identifier dans le dispositif *Docentemás* se transpose à la carrière enseignante : si les salaires enseignants progressent substantiellement, les conséquences de l'évaluation sont aussi renforcées. Malgré cette ambigüité latente, le projet politique de la carrière enseignante se dessine à travers la stratégie de légitimation de l'instrument : la carrière a pour objectif l'incorporation de la profession et il n'est pas innocent qu'elle soit introduite aux côtés de réformes de fond de l'architecture institutionnelle du marché éducatif chilien – la « démunicipalisation », la fin du profit éducatif et la gratuité universitaire. Comme nous le verrons dans la prochaine section, l'instrumentation du dispositif reflète cet horizon politique des standards, qui homogénéisent les conditions de travail dans les secteurs public et privé. Si le « service professionnel enseignant » est porté par une « *constituency* » similaire à la chilienne, sa stratégie de légitimation et les modalités d'enrôlement des acteurs qu'elle permet sont aux antipodes de celles que nous avons identifié au Chili. Non seulement la carrière mexicaine n'inclut pas le syndicat dans les discussions en amont de son introduction,

[108] La formule est du député et actuel ministre de la présidence, Giorgio Jackson, *ibid.*, p. 1348. En finançant l'essentiel des hausses salariales de la carrière par des transferts directs et non pas par les allocations à la demande (*voucher*), la carrière mettrait en place une réelle réétatisation.

[109] Les critiques de G. Boric et G. Rivas sont tout de même nettement différentes. Là où G. Boric (élu président en 2021 sous la bannière du *Frente amplio* qui rassemble les partis et mouvements à la gauche de l'ancienne *Concertación*) critique le manque d'ambition du projet, G. Rivas (qui entre 2018 et 2019 dirige l'organisation néo-fasciste Mouvement social patriotique) profite des discussions sur l'insuffisance des ressources allouées à la carrière pour demander la nationalisation du cuivre, une des demandes traditionnelles de la gauche que l'extrême droite tente de récupérer.

[110] Colegio de Profesores, « Aprobada carrera docente », en ligne, 28 janvier 2016.

mais elle est pensée comme un instrument de différenciation de la profession et de dépolitisation de l'administration. Cela facilite le rattachement des deux principaux partis de l'opposition à une coalition où priment les acteurs experts, qui mettent en place une stratégie de légitimation « académique » du dispositif.

## 3. Centraliser, individualiser, étatiser : les choix d'instrumentation des standards dans la mise en place des carrières professionnelles

Les dispositifs de carrière enseignante lient des acteurs situés dans les champs politique, expert et professionnel. Si nous pouvons identifier une ambigüité latente entre professionnalisation et économicisation dans les implicites de l'évaluation, dans son instrumentation et dans ses conséquences, la concrétisation des carrières stabilise le projet d'étatisation par les standards. Nous observons cela dans les politiques de l'organisation de l'évaluation, ainsi que dans les modes de régulation des frontières professionnelles et des performances individuelles qui sont introduits par ces nouveaux dispositifs. Dans un premier temps, les stratégies de légitimation « professionnelle » ou « académique » des carrières se traduisent par des choix organisationnels tout aussi contrastés. Dans les deux cas, nous assistons à une centralisation des procédures d'évaluation et à l'autonomisation des administrations en charge des dispositifs (3.1.). Or, alors qu'au Mexique, c'est l'Institut national d'évaluation de l'éducation (INEE) qui est renforcé par l'introduction du « service professionnel enseignant », au Chili, le Centre de perfectionnement, expérimentation et innovation pédagogique (CPEIP) demeure rattaché au ministère de l'Éducation. Malgré la création d'une Agence de la qualité de l'éducation au Chili en 2011, celle-ci est tenue à l'écart de l'évaluation enseignante, suivant la logique de légitimation professionnelle et le pilotage de l'instrument par des acteurs experts mais proches des enseignants et des logiques partisanes. Ces différences organisationnelles informent les choix d'instrumentation des deux dispositifs et le sens donné par les acteurs à ceux-ci. Nous voyons cela plus en détail en observant comment les dispositifs de carrière travaillent les frontières de la profession enseignante (3.2.). Au Mexique les évaluations standardisées et centralisées sont conçues comme un moyen de dépolitiser l'administration. Cette dépolitisation comporte deux volets : éviter les manipulations de l'évaluation et différencier les membres de la profession et le personnel administratif. Au Chili, au contraire, les standards renforcent le poids des administrations centrales dans l'évaluation enseignante, tout en homogénéisant les conditions de travail des enseignants du public et du privé. Les carrières recomposent ainsi autant les contours que les conditions d'accès et de sortie de la profession. Dans un dernier temps, nous ne devons pas oublier que les standards aspirent à produire une évaluation « authentique ». Celle-ci se traduit par un processus similaire au Mexique et au Chili où la production de

définitions du « bon » enseignant rend l'enseignement lisible aux administrations et permet leur évaluation individualisée (3.3.).

### *3.1. Centraliser : le pilotage de l'évaluation depuis des bureaucraties « techniques » autonomisées*

L'introduction de la carrière enseignante chilienne et du « service professionnel enseignant » mexicain renforce les acteurs bureaucratiques ayant porté ces instruments dans la sphère publique. Au Chili, la carrière, comme *Docentemás*, est pilotée par le CPEIP, un organisme ministériel déconcentré qui vit un deuxième « âge d'or » depuis l'introduction des standards. Si le choix de cette institution appréciée par les enseignants correspond à la légitimation professionnelle de l'évaluation, nous verrons que ses cadres contribuent à reproduire cette réputation organisationnelle. Au Mexique, l'INEE occupe la position centrale de la nouvelle division du travail évaluatif, ce qui explique la stratégie de légitimation académique du dispositif. Contrairement à un CPEIP aligné avec le cabinet ministériel, l'Institut se situe comme « contrepoids » à un ministère considéré comme étant politisé et colonisé par le syndicat enseignant.

#### *L'INEE et la différenciation de l'administration et du syndicat au Mexique*

Au Mexique, étant donnée l'imbrication des bureaucraties publique et syndicale, la priorité des concepteurs du dispositif est son isolement des administration réputées (à tort ou à raison) comme proches du syndicat enseignant. Cette crainte alimente la stratégie de légitimation du dispositif comme outil expert de dépolitisation. Si un équivalent fonctionnel au CPEIP est créé à l'intérieur du ministère de l'Éducation – la Coordination nationale du service professionnel enseignant (dorénavant la coordination nationale) –, la supervision juridique et technique de l'évaluation revient à l'INEE, devenu agence autonome. La construction des instruments de l'évaluation revient à un centre spécialisé dans la mesure éducative comme le MIDE chilien, le Centre national d'évaluation de l'éducation supérieure[111]. Cette division du travail complexe repose sur des représentations de la politisation de l'État qui justifient la mise en agence de l'évaluation.

Pour comprendre les reconfigurations du pouvoir bureaucratique à l'œuvre après l'introduction du « service professionnel enseignant », il nous faut revenir brièvement sur les tensions entre l'INEE et le ministère de l'Éducation pour le contrôle de la juridiction évaluative. Depuis les années 1990, plusieurs alternatives sont en discussion pour autonomiser et dépolitiser la fonction évaluation au sein du ministère. Certains cadres de la direction générale

[111] Créé en 1994 par l'association des recteurs pour évaluer les étudiants universitaires.

d'évaluation envisagent par exemple l'autonomisation de leur direction ou un recours plus systématique à des acteurs comme le Centre national d'évaluation[112]. La création de l'INEE en 2002 limite les possibles et certains des cadres « techniques » de l'évaluation ministérielle transitent vers le nouvel Institut[113]. Ceux qui restent n'hésitent pas à considérer les transfuges comme des « mercenaires »[114] et à mettre à l'écart leurs collègues associés à leurs cliques : « Francisco [Martínez, parti à l'INEE en 2002] voyait la construction des épreuves comme une punition. Et moi, on me met à construire des épreuves après son départ. Que tu le crois ou pas, ces stigmatisations ont lieu, du style "toi tu es quelqu'un de Francisco" »[115]. Ces tensions persistent même après l'agencification de l'INEE :

> « Je sens que quand l'INEE est devenu autonome, il n'avait pas beaucoup de présence. De ce temps, le travail de la direction générale d'évaluation éclipsait l'INEE. Nous faisions des évaluations censitaires et annuelles [des apprentissages des élèves, l'épreuve ENLACE], alors qu'eux en faisaient par échantillon et tous les trois ans [l'épreuve EXCALE] On avait beaucoup plus de présence. […] Je pense que ce n'était pas nécessaire de supprimer ENLACE, qui avait déjà un historique comparatif […] Mais ils sont intervenus pour mettre ENLACE à l'arrêt et que surgisse PLANEA. Parce qu'au moment où ils deviennent une agence autonome […] ils prennent toutes [nos] attributions. »[116]

Les luttes pour la juridiction évaluative expliquent le revanchisme de la direction de l'INEE après son autonomisation. Comme nous l'explique l'ancienne directrice de l'institut au sujet de « l'arrogance » du personnel « technique » de son organisation : « la relation avec le [ministère] est totalement asymétrique, les gens là-bas ne leur méritent aucun respect »[117]. Cela est confirmé dans un des documents internes produits par une des membres du conseil de direction en amont des élections présidentielles de 2018, où le futur de l'évaluation et de l'INEE est en jeu.

> « Nous n'avons pas été capables de voir les autres autorités (fédérales et au niveau des états) comme des pairs. Malheureusement, nous nous sommes présentés comme l'autorité de la connaissance, plutôt que d'essayer de construire une politique nationale.

[112] Mexicanos Primero, *La creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa de México…, ibid.,* p. 19
[113] Il s'agit notamment de Francisco Martínez, qui échange son rôle de directeur d'évaluation du processus éducatif à la DGE pour celui de directeur général adjoint à l'INEE, et de Joaquín Quesada, qui devient directeur des épreuves et des mesures à l'INEE (anciennement sous-directeur d'élaboration et application des instruments à la DGE), de nombreux cadres intermédiaires suivront ces départs initiaux, tantôt vers l'INEE, tantôt vers le Ceneval. INEE, « Nombramiento de funcionarios en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación », 3 décembre 2002, Ciudad de México, INEE.
[114] Entretien, chargé d'analyse des instruments du « service professionnel enseignant », ancien constructeur des épreuves d'éducation physique de « *Carrera* », 26 février 2019, Ciudad de México.
[115] Entretien, cheffe de département dans la direction générale d'évaluation, passée par la coordination du « service professionnel enseignant », 21 février 2019, Ciudad de México.
[116] Entretien, Roberto Peña, directeur de la direction générale d'évaluation et de politiques, Ciudad de México, 12 avril 2019.
[117] Entretien, Margarita Zorrilla, membre du conseil de direction de l'INEE, Ciudad de México, 22 février 2018.

> […] En général nous vivons – hormis d'honorables exceptions – des relations d'exercice de la force et du pouvoir avec l'autorité fédérale (et sur ce terrain, elle gagne toujours). Parfois, ils nous demandent, exclusivement par courtoisie, notre avis sur des sujets où nous partageons intérêts et compétences […] ; nous n'avons pas la même courtoisie, et les fonctionnaires actuels nous regardent comme un ensemble d'universitaires avec peu de sensibilité politique. »[118]

De « l'ostracisme » à « l'arrogance », la position de l'INEE au sein de l'administration éducative est profondément transformée par l'autonomisation de l'agence. L'autonomisation de l'Institut est un enjeu juridictionnel, mais aussi un enjeu de dépolitisation d'un ministère perçu comme corrompu et peu fiable. Ces représentations sont visibles dans le discours des agents en poste ou passés par le ministère. Par exemple, le directeur de l'unité de normativité et de politique éducative à l'INEE regrette que, lors de sa période comme coordinateur du cabinet du ministre d'éducation, il devait « négocier jusqu'aux aspects techniques avec le syndicat, des choses avec lesquelles ils n'avaient rien à voir » et « qu'il y avait des commissions paritaires pout tout, pas seulement pour les questions concernant le travail enseignant »[119]. Ces tensions dues à la « colonisation » de l'administration par le syndicat touchent aussi la direction générale d'évaluation, pourtant une des directions réputées « techniques » et peu sensibles à la politisation de l'administration[120].

> « Je me rappelle d'une fois, ça devait être vers 2004, […] Ana María Aceves était devenue directrice depuis peu. Et elle nous a dit : "est-ce que les gens qui sont en train de voler les examens peuvent se lever ? Pouvez-vous vous lever ? Parce que c'est bon, je sais, et je ne veux pas vous embarrasser." Elle nous a parlé comme à des gamins, comme quand ta mère te gronde. Mais ça n'a pas marché, personne n'a rien dit, personne n'aurait osé faire une telle chose. […] Ces vols, je pense que c'était à l'entrepôt d'emballage qu'ils avaient lui, en dehors d'ici… »[121]

Ces formes de méfiance institutionnalisée sont répandues dans le milieu éducatif mexicain et affectent particulièrement des programmes distribuant d'importances ressources, comme « *Carrera* », dont il est question ici. Si, en 2012, la supervision de l'évaluation est transférée à l'INEE et si le Centre national d'évaluation de l'enseignement supérieur est embauché pour l'élaboration des épreuves, le ministère ne disparait pas complètement de la division du travail

[118] Teresa Bracho, « Reflexiones sobre el INEE 2017 », document interne, 2017, Ciudad de México, INEE.
[119] Entretien Francisco Miranda, directeur de l'unité de normativité et de politique éducative à l'INEE, Ciudad de México, 02 mars 2018.
[120] Entre 1992 et 2019, alors que cinq changements de gouvernement ont lieu, la direction ne connaît que deux changements de directeur : un départ à l'INEE en 2002 et un départ dû à une maladie dans le contexte de la mise en œuvre de l'évaluation enseignante en 2016. Ces continuités sont particulièrement rares dans l'administration mexicaine et laissent entrevoir des marges d'autonomie gagnées grâces à la réputation technique de cette direction ministérielle.
[121] Entretien, cheffe de département, *op. cit.*

administratif, mais son rôle reflète ces craintes croisées. C'est ce qui découle des mots du premier directeur de la Coordination nationale du service professionnel enseignant, l'organisme déconcentré du ministère créé pour mettre en œuvre le nouveau dispositif :

> « Si je dois taper sur les bénéfices syndicaux, je tape dessus ! Et ce n'est pas dire que le syndicat doive disparaître, il doit exister. Mais pour défendre les droits des travailleurs, non pas pour dicter la politique éducative ou pour s'approprier la gestion publique. Ce n'est pas pour cela que le syndicat existe ! C'est ce que nous devons récupérer. […] En deux mots, mon idée a toujours été d'avoir des dents pour mordre […] les autorités éducatives des services décentralisés. […] Ça c'était la corruption et l'impunité. Après mon expérience avec "*Carrera*" je paniquais à l'idée d'avoir des épreuves en papier. Depuis le test pilote nous sommes passés sur ordinateur. »[122]

Ces mots sont représentatifs de la réputation dont jouit l'administration éducative parmi ses propres cadres au moment de l'introduction de l'évaluation. Les craintes du syndicat comme vecteur de politisation et de corruption justifient la stratégie de légitimation académique de l'instrument, sa dématérialisation et son contrôle par une agence autonome.

Si la dépolitisation de l'administration doit passer par l'INEE, ce nouveau rôle est considéré à l'intérieur de l'agence comme un positionnement politique excessif. Cette position est portée particulièrement par les spécialistes de la mesure éducative n'ayant pas évolué dans l'administration et qui présentent « une résistance très forte, ils sentent qu'ils perdent le contrôle ou qu'ils vont être jugés par les autres ». La nouvelle position de l'Institut dans la gouvernance éducative implique en effet un élargissement de son audience, non plus exclusivement académique mais aussi politique et professionnelle, ce qui demande un ensemble de savoirs pratiques et de négociation qui n'ont pas été traditionnellement valorisés par l'institution :

> « Ils pensent que ces connaissances sont des intuitions. "Regarde comment il est malin [*grillo*] !" Et ben non, il n'est pas malin, il sait ce qu'il est en train de faire. […] Il y a une capacité de comprendre, de produire des instruments de gouvernement, de gouvernance, d'identifier les acteurs, d'identifier les outils avec lesquels tu peux faire bouger certains acteurs. »[123]

La tension interne entre ces postures « politique » et « technique » ne découle pas seulement du nouveau rôle de l'Institut, ou de sa nouvelle structure organisationnelle[124] mais surtout du fait que la politisation du dispositif leur oblige à « laisser passer » des épreuves au-dessous des

[122] Entretien, ancien directeur de la coordination du « service professionnel enseignant », Ciudad de México, 15 mars 2019.
[123] Entretien, Teresa Bracho, conseil de direction de l'INEE, *op. cit.*
[124] Même si un de ses principaux représentants, le président de l'INEE entre 2017 et 2018, considère qu'une des principales erreurs du conseil de direction a été de « définir une structure de personnel plus caractéristique d'une institution administrative et bureaucratique qu'académique », Eduardo Backhoff, « Reflexiones sobre el INEE: 2013-2017 », document interne, 2017, Ciudad de México, INEE.

standards de « validité » et de « fiabilité » fixés par l'organisation. Comme nous l'indique le directeur de l'unité de mesure et de traitement de l'information, l'Institut joue un rôle « malheureux » dans l'évaluation enseignante « parce que si tu révises rigoureusement les processus techniques, le plus probable est que tu ne laisses pas passer les instruments »[125]. Cela irait non seulement à l'encontre du rôle superviseur de l'agence, mais aussi de la rationalité du dispositif. La « perte de contrôle » des instruments impliquerait l'impossibilité pratique de mesurer les écarts de performance entre les individus de façon fiable, de bien discriminer statistiquement et, donc, compromettrait la justice des sanctions et des récompenses attribuées par le dispositif. L'opposition à ces formes insidieuses d'influence politique devient plus explicite lorsqu'en 2016 l'instrument est réformé pour apaiser les critiques enseignantes – un des rares moments où l'administration a feint se rapprocher d'une forme de légitimation professionnelle similaire à celle que nous avons identifiée au Chili.

En 2016, pour tenter d'apaiser les mobilisations enseignantes contre l'évaluation, l'INEE décide de simplifier le dispositif, qui maintien une épreuve standardisée mais qui regroupe deux des anciens outils dans une nouvelle épreuve, le « portfolio »[126]. A ces deux épreuves vient se rajouter le rapport du directeur de l'établissement, jugé être l'instrument le plus bienveillant et qui peut désormais rapporter une petite bonification au résultat. Pour accommoder le changement, l'évaluation devient volontaire pendant une année. Ce changement permet d'apprécier la représentation que le noyau technique du « vieux » INEE se fait de l'évaluation et de la politique :

> « C'est un manque de connaissance et de compréhension de la complexité du processus. […] OK, il fallait réduire la pression politique, se rapprocher de la salle de cours. OK, faisons-le. Mais je crois que l'on court un risque très grand, qui est de perdre le contrôle sur les produits. […] Je pense que c'est très bien qu'il y ait un processus de formation pour présenter le portfolio, mais le portfolio implique que tu concentres ce qui relève de la planification du cours et ce qui relève de la mise en œuvre d'un projet didactique. Et, en plus, qu'à partir de ça tu dises si l'enseignant est bon ou pas. A partir d'un seul outil… Alors ça devient… Saturé, trop compliqué. Quelque chose que tu avais de façon séparée et spécialisée et qui te permettait d'avoir une meilleure information a été concentré en un seul outil. Et en plus, les questionnaires – et tout cela est politique ! – qui avant ne te permettaient pas de juger, […] maintenant tu dois les incorporer au résultat. »[127]

[125] Entretien, directeur de l'unité de mesure et de traitement de l'information à l'INEE, Ciudad de México, 06 mars 2018.
[126] L'outil de mesure est appelé « projet d'enseignement », par ses similitudes avec le « portfolio » chilien nous avons décidé de traduire son nom pour faciliter la lecture.
[127] Entretien, directrice générale de mesure et de traitement de l'information à l'INEE, Ciudad de México, 22 janvier 2018

Les tensions internes à l'INEE n'émanent pas seulement de la nouvelle position de l'agence dans la gouvernance du système éducatif. Ces aspects représentent une transformation majeure pour l'institut et éveillent des tensions entre des acteurs ayant différentes formations et représentations du rôle de l'institution. Il n'en demeure pas moins que c'est l'instrument d'évaluation enseignante lui-même qui se trouve à la source des conflits, comme l'exemple de sa réforme en 2016 l'atteste. Se trouvent ainsi confrontées deux visions opposées de l'instrument, de l'agence et de leur légitimité : si les acteurs « politisés » du « nouvel » INEE cherchent à cultiver la légitimité du dispositif évaluatif en tissant des relations avec des acteurs externes, le noyau technique du « vieux » INEE considère que si « tu deviens flexible, tu baisses le niveau de légitimité »[128].

Nous retrouvons ces enjeux de légitimation au Chili où, néanmoins, la mise en place d'une stratégie de légitimation professionnelle permet de leur donner une issue différente. Cette stratégie se traduit par un renforcement de la juridiction du CPEIP sur l'évaluation et la carrière enseignante. Ce centre déconcentré est rattaché au ministère d'Éducation, mais garde une certaine autonomie vis-à-vis celui-ci, dépendant directement du cabinet du ministre. Comme au Mexique, la stratégie de légitimation « professionnelle » de l'évaluation, est alignée avec la réputation du CPEIP qui, depuis sa création en 1967, se présente comme une administration « scientifique » au service de la profession enseignante. À la différence du Mexique, cette proximité à la profession n'est pas perçue comme une menace à l'honnêteté de l'évaluation, mais comme un atout politique. En effet, le CPEIP ne renforce pas seulement sa juridiction sur l'évaluation depuis 2004, mais est aussi plus directement rattaché à la direction ministérielle, dans une logique contraire à la dépolitisation mexicaine.

*Le CPEIP comme point de réincorporation des enseignants à l'État au Chili*

Nous avons déjà vu que l'introduction de *Docentemás* en 2004 signifie la mise à l'écart de la direction enseignante du CPEIP, au profit des enseignants-experts démocrates-chrétiens passés par le centre de recherche indépendant PIIE. Si le développement des évaluations standardisées représente un nouveau souffle pour le centre, celui-ci ne se traduit cependant pas par la création de capacités particulières en son sein. Le CPEIP obtient l'administration de *Docentemás* en 2003, ainsi que celle des dispositifs volontaires « prime d'excellence pédagogique » (2002), « prime volontaire de performance individuelle » (2005), et l'animation du réseau « enseignants d'enseignants », composé par celles et ceux ayant obtenu la première de ces primes et souhaitant développer des projets pédagogiques pour et avec leurs collègues. Paradoxalement, *Docentemás*, le plus important de ces programmes, « n'a pas importé beaucoup pour le

[128] Entretien, directeur de l'unité de mesure et de traitement de l'information, *op. cit.*

centre »[129]. Si le personnel du CPEIP est réorganisé pour accueillir l'administration du dispositif et une nouvelle division comptant douze fonctionnaires est créé, le CPEIP ne fait pas de nouvelles embauches. C'est l'introduction de la carrière enseignante en 2016 qui « aura vraiment un impact »[130] : le CPEIP obtient l'administration du système de développement professionnel enseignant et, donc, l'administration des ressources liées à la formation continue enseignante en lien avec la nouvelle carrière, ainsi que l'analyse des résultats enseignants pour ajuster l'offre de formations enseignantes et l'évaluation de celles-ci. Le CPEIP obtient la juridiction sur l'évaluation et la formation continue enseignantes (au profit des municipalités, mais aussi de l'Agence de la qualité éducative qui, malgré sa création en 2011, met à peine en place l'épreuve de connaissances de la carrière enseignante). Cette juridiction est néanmoins partagée, ce que nous observons plus en détail à travers la construction des capacités évaluatives. Celles-ci sont développées dans le centre d'évaluation de l'Université Catholique, le MIDE. Si l'élaboration des instruments d'évaluation et leur opérationnalisation avaient été laissés dans les mains du CPEIP, « l'impact aurait été brutal : on aurait dû créer un MIDE à l'intérieur du CPEIP ! »[131]. Comme nous le verrons un peu plus tard, les contraintes institutionnelles et les volontés politiques orientent la construction de capacités dans le secteur privé. Le CPEIP apparaît sous cette lumière comme la façade de respectabilité du dispositif.

Deux points méritent d'être soulevés concernant le rôle politique du CPEIP et de la stratégie de légitimation professionnelle. D'une part, si cette stratégie émane des acteurs politiques et des experts les plus proches du politique, contrairement au Mexique elle est appropriée par les acteurs les plus « techniques » du processus d'évaluation. Alors que les psychométriciens de l'INEE s'alarment face à la réforme du « service professionnel enseignant » en 2016 – « l'on court un risque très grand, qui est de perdre le contrôle sur les produits » –, au Chili, les cadres du MIDE comprennent le « sens politique » d'instruments davantage « bienveillants » comme l'auto-évaluation :

> « [L'auto-évaluation, l'entretien avec un pair et l'évaluation du directeur] ont des externalités intéressantes. […] Ils ont été une façon de faire connaître le système de l'intérieur aux enseignants. En pensant à ce qui s'est passé au Mexique, je pense que c'est quelque chose qui a aidé à réduire les réticences. L'auto-évaluation, par exemple, depuis le premier jour, j'ai dit : "ça ne va pas marcher". Mais avec le temps j'ai compris que politiquement cela avait un sens, que les enseignants avaient très peur et le fait de savoir qu'un pourcentage dépend d'eux, un autre d'un collègue qui habite à trois rues… les a tranquillisés et a donné une viabilité politique au début du processus »[132]

[129] Entretien Jaime Veas, directeur du CPEIP entre 2014 et 2018 et cadre du centre entre 2001 et 2010, Santiago de Chile, 08 novembre 2019.
[130] *Ibid*.
[131] Entretien Jaime Veas, *op. cit.*
[132] Entretien, Yulan Sun, *op. cit.*

Cet alignement avec la stratégie de légitimation de l'évaluation permet de défendre les dispositifs de critiques comme celles formulées par la droite ou par les enseignants. Il nous faut signaler, d'autre part, que cet alignement avec la légitimation professionnelle de l'évaluation produit un horizon politique différent à celui invoqué par la légitimation académique au Mexique. A l'intérieur même du CPEIP, les fonctionnaires du centre revendiquent le rôle actif de l'État dans l'éducation et le renforcement de la profession en son sein. Par exemple, lors des fortes mobilisations sociales qui touchent le pays en 2019, les fonctionnaires du centre mobilisés[133] déploient plusieurs banderoles à l'entrée du bâtiment affichant des consignes comme : « Que tienne la lutte, que tienne la vocation, que tiennent LES ENSEIGNANTS ». Si la mobilisation prend principalement au sein des échelons inférieurs de l'organisation, certains cadres intermédiaires tiennent aussi un discours proche des demandes syndicales, comme par exemple le chargé de la division d'évaluation enseignante :

> « Il y a une demande du *Colegio* de suppression de cette double existence de l'évaluation [le dispositif *Docentemás* découplé de la carrière enseignante], que le ministère a assumé et que nous entendons, parce qu'elle produit une forme d'entropie. On comprend que cela produit des duplicités et une certaine confusion aux niveaux théorique, normatif et de l'opération qu'il nous faut résoudre. Les options du ministère en ce moment vont dans le sens de renforcer le système de reconnaissance [salariale] et de laisser progressivement derrière nous l'évaluation de la performance enseignante et ses conséquences [sur l'emploi]. »[134]

Bien entendu, ce cadre intermédiaire de l'administration éducative se range derrière un discours institutionnel (« le ministère a assumé ») prenant racine dans les accords entre l'administration et les représentants enseignants. Cependant, l'évocation de « l'entropie », les « duplicités » et la « confusion » produites par ce double système d'évaluation témoigne d'une sympathie implicite pour la suppression et la « simplification » d'un dispositif qui contribue à « l'angoisse » enseignante[135]. Ces reprises des demandes syndicales sont représentatives de comment la stratégie de légitimation professionnelle structure l'espace des positions politiques au Chili. Alors qu'au Mexique la légitimation académique suscite des critiques de la précision des outils, au Chili, celles-ci prennent comme point de départ l'horizon de professionnalisation de l'instrument. Nous étudierons plus en détail ces politiques internes de l'évaluation dans le

[133] Il s'agit notamment des membres de l'Association nationale des fonctionnaires du ministère de l'Éducation (ANDIME), une organisation syndicale proche de la Centrale unique des travailleurs ou du Colegio de profesores – parmi d'autres.
[134] Entretien, Christian Libeer, au CPEIP depuis 2001, chargé de la division d'évaluation enseignante depuis 2014, Santiago de Chile, 23 octobre 2019.
[135] L'« angoisse » (*agobio*) enseignante est devenue, depuis les années 2015-2016 une des bannières de mobilisation du *Colegio de profesores*. Ce terme et « simplification » sont évoqués plus tard lors de l'entretien. Leur mention, notamment celle de l'angoisse, est un marqueur non seulement d'une connaissance (naturelle par le poste de l'enquêté) des arguments et des demandes enseignantes, mais aussi d'une compréhension, voire d'un alignement avec celles-ci.

prochain chapitre. Pour l'instant, observons comment, malgré ces différentes légitimations, les carrières professionnelles organisent de nouvelles formes de régulation de la profession et des pratiques d'enseignement.

### *3.2. Étatiser : des usages contrastés de la régulation bureaucratique de la profession enseignante*

La légitimation académique ou professionnelle des carrières nous permet de comprendre les prises de position des acteurs et les coalitions qu'ils forment. Notre analyse de ces dispositifs doit néanmoins finir par une caractérisation des formes concrètes de régulation qu'ils mettent en place. Si les instruments introduits au Mexique et au Chili sont essentiellement les mêmes, leurs usages sont différenciés. Au Mexique, la stratégie de légitimation « académique » du « service professionnel enseignant » prétend dépolitiser l'administration éducative en la différenciant de la profession et du syndicat enseignants par le biais de concours de recrutement impersonnels. Au Chili, où ces deux ensembles sont déjà formellement distincts, la « carrière enseignante » renforce l'incorporation de la profession à l'État, en homogénéisant les conditions de travail et d'accès à la profession dans les secteurs public et privé. Nous observons ainsi des usages contrastés des régulations bureaucratiques – au sens wébérien du terme : impersonnelles, impartiales et visant à reconnaître une formation spécialisée.

#### *L'instrumentation de la différenciation au Mexique : le gouvernement par la performance et les concours*

L'introduction du « service professionnel enseignant » signifie la différenciation de l'administration éducative mexicaine et de la profession enseignante sur trois aspects : la fin du co-gouvernement de la profession, la réforme des modalités de progression dans la profession et de l'accès à celle-ci. Dans un premier temps, la mesure la plus explicite de la différenciation est la suppression des commissions paritaires de gouvernement de la profession et des carrières enseignantes. Ces commissions, qui existaient « pout tout, pas seulement pour les questions concernant le travail enseignant », dans les mots du haut-fonctionnaire de l'INEE précédemment cité, étaient particulièrement importantes dans l'administration de « *Carrera* » et de l'échelon de progression professionnelle La fin de ces commissions n'est que l'indice de la fin du co-gouvernement de la profession. L'établissement de la frontière entre l'administration et le syndicat est renforcé par l'interdiction du détachement du personnel enseignant à des tâches administratives. L'introduction des standards permet de définir l'enseignement comme une « fonction » : est enseignant celui qui occupe et exerce les pratiques propres à la profession. Avant cette redéfinition, certains fonctionnaires (travailleurs sociaux,

médecins scolaires, aides de laboratoire ou de conseillers éducatifs) pouvaient occuper la « catégorie » enseignante mais ne pas exercer ses fonctions. Ce personnel, qui disposait d'un poste enseignant, a dû soit « revenir » à l'école, soit accepter une recatégorisation comme soutien administratif[136]. Dans des chapitres postérieurs, nous observerons comment cette redéfinition affecte le fonctionnement quotidien des administrations locales et les représentations du mérite au sein de la profession. Notons pour l'instant que la redéfinition de l'enseignement comme « fonction » est une opération de dépolitisation de l'administration qui rompt avec des pratiques administratives héritées, au moins, de la décentralisation de 1992. À tort ou à raison, ces enseignants n'occupant pas des fonctions d'enseignement sont assimilés aux détachés syndicaux ou aux emplois fictifs critiqués de l'« abusomètre » de *Mexicanos Primero*. Cette mesure de différenciation de l'administration et de la profession limite la capacité syndicale à cogérer l'éducation et les carrières enseignantes. Dans un État comme Oaxaca, où la cogestion éducative était institutionnalisée et où la contestation au dispositif a été massive depuis la fin 2012, cette mesure est portée au-delà de la simple recatégorisation administrative avec la fermeture de l'Institut d'éducation publique de l'État en 2015. Cette instance d'administration du système éducatif local était contrôlée par la section syndicale de l'État, qui avait pu y reproduire certaines des pratiques clientélistes que la CNTE reproche à ses opposants syndicaux[137].

L'introduction du « service professionnel enseignant » n'implique pas seulement la disparition de « *Carrera* », mais aussi de l'échelon de promotion dans la fonction. La disparition de l'échelon affecte particulièrement la capacité de reproduction du groupe syndical dans l'administration éducative. Comme nous pouvons l'observer dans le tableau 9, l'avancement dans cette pyramide de promotion, qui permet d'accéder à des postes de direction d'établissement ou de supervision de zone, dépendait de critères comme le titre professionnel, les diplômes, l'ancienneté, « l'initiative, la performance et l'efficience » ou la « ponctualité et la discipline ». Puisque ces derniers critères étaient mesurés par les appréciations des directeurs et/ou des superviseurs, la porte restait ouverte à leur discrétion et, donc, à l'influence syndicale sur les promotions[138]. Ces critères sont remplacés par deux évaluations standardisées mesurant les « connaissances et habilités professionnelles » et les « habilités intellectuelles et les responsabilités éthiques et professionnelles ». Comme leur nom l'indique, ces instruments se

[136] Entretien, directrice générale pour la permanence des enseignants et des directeurs à la Coordination nationale du SPD, Ciudad de Mexico, 13 février 2018.
[137] Marco Estrada Saavedra, « Disidencias y connivencias. La colonización del sistema educativo oaxaqueño por parte de la sección XXII del SNTE. » dans Alejandro Agudo Sanchíz et Marco Estrada Saavedra (dir.), *Formas reales de la dominación del estado: persepctivas interdisciplinarias del poder y la política*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2014, p. 153-196.
[138] Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa, 1889-1994*, Ciudad de México, Colegio de México/Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998 ; Lucrecia Santibáñez, « Reforma educativa: el papel del SNTE », *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 2008, vol. 13, nº 37, p. 419-443.

concentrent sur les pratiques et les savoirs enseignants, laissant de côté toute possible intervention du syndicat ou de la profession. Cette sécurisation des instruments est par ailleurs renforcée par leur standardisation et leur élaboration par des administrations autonomisées de la présence syndicale. Ces choix découlent d'une méfiance vis-à-vis de la potentielle capacité du syndicat enseignant à s'approprier ces critères (ainsi que de ceux de « *Carrera* », sur lesquels nous reviendrons plus tard) :

> « Il y a eu un changement important dans les termes [de l'évaluation], par rapport à ce qui avait été installé en 1993, le programme "*Carrera*". […] On a enlevé tout cela. Oublie tes diplômes et toutes ces histoires, tu dois démontrer. L'ancienneté aussi, dehors. […] C'étaient des choses un peu les plus fixes, qui étaient plus faciles à manipuler. »[139]

Tableau 9 : Critères de promotion au Mexique

| Outil de mesure | Échelon | « Service professionnel enseignant » |
|---|---|---|
| « Connaissances » (Préparation + amélioration professionnelle) | 45 % (20 % + 25 %) | - |
| « Aptitudes » (Initiative, performance, efficience + autres activités) | 25 % (20 % + 5 %) | - |
| Ancienneté | 20 % | - |
| Ponctualité et discipline | 10 % | - |
| Test de connaissances et d'habilités professionnelles | - | 50 % |
| Test d'habilités intellectuelles et de responsabilités éthiques et professionnelles | - | 50% |

Source : SEP–SNTE, *Reglamento tabulador crédito escalafonario anual*, Ciudad de México, SEP-SNTE, 1974 ; SEP, « Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación para las promociones a cargos con funciones de dirección y supervisión, y a las funciones de asesoría técnica pedagógica en educación básica », Ciudad de México, SEP, 2019.

La différenciation de la profession et de l'administration mexicaine se traduit dans un dernier temps par une réforme des conditions d'accès à l'enseignement. Alors que des concours avaient déjà existé entre 2002 et 2012, ces instruments n'avaient pas réussi à dépersonnaliser les procédures de recrutement. Du moins sur le plan formel, le « service professionnel enseignant » oblige les administrations locales à recruter en fonction du classement issu des épreuves nationales standardisées qui, comme dans le cas des promotions, évaluent les « connaissances

[139] Entretien, Margarita Zorrilla, *op. cit.*

et habilités pour la pratique enseignante » et les « habilités intellectuelles et les responsabilités éthiques et professionnelles ». La dimension politique de ces outils impersonnels est incontournable puisqu'ils mettent en cause le rôle des écoles normales de formation enseignante. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, celles-ci sont au cœur du projet éducatif de l'État révolutionnaire. Elles façonnent l'idéologie de la direction du SNTE[140] et, surtout en milieu rural, leur promesse de titularisation automatique à la sortie d'études courtes représente une voie d'ascension sociale et de politisation révolutionnaire pour les jeunes[141]. Depuis les années 1980, elles sont l'objet de tentatives de réforme, comme leur transformation en institutions universitaires en 1984, réactualisées par les recommandations de l'OCDE. Pour « renforcer » les écoles normales, le rapport propose la mise en place d'« un ensemble de standards rigoureux d'accréditation », aux côtés d'épreuves plus strictes de sélection des étudiants[142]. La mise en œuvre du « service professionnel enseignant » va par-delà ces recommandations en ouvrant l'accès à l'enseignement primaire et préscolaire aux diplômés de « formation[s] […] dans des domaines proches et qui correspondent aux niveaux éducatifs » (le secondaire étant déjà ouvert aux universitaires)[143]. Cela met explicitement en concurrence les diplômés des écoles normales avec ceux ayant suivi des licences en sciences de l'éducation ou en psychologie, par exemple. Cette ouverture de la profession par les standards se comprend comme un dispositif supplémentaire de désyndicalisation de l'enseignement et de transformation de la profession avec « du sang nouveau, avec de nouvelles personnes qui ne sont plus rentrées parce qu'elles étaient amies du syndicat, parce qu'on leur a vendu leur poste ou parce qu'elles l'ont hérité [mais] par leur mérite »[144].

Les standards conditionnent la permanence des enseignants dans l'emploi. Comme au Chili, les enseignants ayant accédé à la profession après 2014 qui obtiendraient trois résultats « insuffisants » consécutifs pourraient être licenciés. Ceux déjà en poste devraient être mutés à des tâches administratives, hors la salle de classe. Cette mesure finit avec « l'immobilité » des travailleurs au service de l'État, une des pièces maîtresses de la législation du travail de l'État postrévolutionnaire, qui structure depuis 1938 l'identité enseignante. Cette mesure a été la plus controversée du dispositif. Elle a permis la disqualification des évaluations comme « punitives » et comme une « une réforme administrative et du travail, qui est très loin d'être éducative »[145]. Si ces mesures ont finalement été peu employées (pour des raisons financières similaires à celles évoquées pour le cas chilien), pour un observateur avisé de la profession

[140] Alberto Arnaut, *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*, Ciudad de México, Documento de trabajo 4 - Centro de investigación y docencia económicas, 1992.
[141] Tanalís Padilla, *Unintended Lessons of Revolution: Student Teachers and Political Radicalism in Twentieth-Century Mexico*, Durham, Duke University Press, 2021.
[142] OCDE, *Improving Schools: Strategies for Action in Mexico*, Paris, OCDE, 2010, p. 13.
[143] Ley General del Servicio Profesional Docente, article 24, Diario Oficial de la Federación, 11 septembre 2013.
[144] Entretien, directrice générale d'évaluation des enseignants et des directeurs à l'INEE, 19 janvier 2018.
[145] CNTE, *Hacia la educación que necesitamos los mexicanos*, Ciudad de México, CNTE, 2013, p. 2.

enseignante mexicaine, l'introduction du « service professionnel enseignant » marque « la fin de l'ère des travailleurs de l'éducation et le début de celle des professionnels de l'éducation »[146].

*L'étatisation managériale au Chili : l'homogénéisation des conditions de travail et la régulation des formations universitaires*

Au Chili, la nouvelle régulation de la profession est moins politiquement et administrativement complexe qu'au Mexique, mais elle est tout aussi représentative des caractéristiques de l'étatisation managériale de la profession. Dans ce pays, cette étatisation se décline par un alignement des conditions de travail des enseignants du privé et du public et par une réforme des formations initiales enseignantes. Si le travail des enseignants du privé est toujours régulé par le Code du travail – et non pas par le Statut enseignant, comme dans les écoles municipales –, ils peuvent désormais prétendre aux mêmes niveaux salariaux et à la même répartition entre heures de cours et de préparation que leurs collègues dans le secteur public. L'homogénéisation des statuts enseignants des deux principaux sous-secteurs éducatifs (les enseignants du secteur privé ne recevant pas de subvention étatique ne sont pas inclus dans le dispositif) n'est pas mineure. En effet, les écoles privées subventionnées accueillent 54 % des étudiants (contre 37 % dans le système municipal) et emploient 44 % des enseignants (un chiffre similaire à celui du système municipal)[147]. Il n'est donc pas surprenant que dans les débats parlementaires cette mesure soit saluée par des élus de gauche comme un moyen de « dévoucheriser »[148] l'éducation, c'est-à-dire, d'extraire une partie du système éducatif des logiques de financement marchand rattachées à cet instrument. L'homogénéisation des statuts et l'étatisation du secteur privé ne sont cependant pas critiquées par les élus de la droite, comme nous l'avons vu. Au contraire, ceux-ci critiquent la lenteur de ces processus et la rupture d'égalité créée par l'inclusion progressive (et non immédiate) de tous les enseignants du secteur privé subventionné au dispositif.

> « La vérité est que personne ne comprend […] pourquoi ne pas les laisser entrer en égalité de conditions, pourquoi ne pas produire les circonstances pour qu'aucun type de discrimination n'existe et pourquoi ne pas avoir de quotas pour que les enseignants qui travaillent aujourd'hui dans des écoles privées subventionnées ne puissent entrer dans la carrière qu'en 2025. »[149]

Au Chili, c'est donc moins le retracement de la frontière de la profession pour inclure les enseignants du secteur privé qui fait débat, mais la rapidité et l'égalité effective de cette mesure.

---

[146] Alberto Arnaut, « Los maestros de educación básica en México », art cit., p. 40.
[147] MINEDUC, *Estadísticas de la educación 2018*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2019, p. 33 et 123.
[148] Giorgio Jackson, dans Departamento de Servicios Legislativos y Documentales, *Historia de la Ley N° 20.903, op. cit.*
[149] Felipe Kast, dans Departamento de Servicios Legislativos y Documentales, *Historia de la Ley N° 20.903, op. cit.,* p. 540.

Une critique similaire est adressée à l'absence d'inclusion initiale des enseignantes du niveau préscolaire. Ces différents profils sont finalement tous inclus dans la carrière : les enseignants du secteur privé à hauteur d'un septième de l'effectif entre 2016 et 2023, à la demande de leur employeur, les restants étant automatiquement inclus entre 2025 et 2026. Une décision poussée par un ministère des Finances qui souhaitait « acheter de la gradualité », face à la plus chère des réformes du gouvernement Bachelet – une réforme qui n'a jamais convaincu les cadres de ce ministère « qui n'étaient pas sûrs de ce qu'ils étaient en train d'acheter »[150]. De leur côté, les enseignantes du préscolaire ne pouvaient être incluses dans la carrière qu'après l'introduction de standards pour ce niveau éducatif, qui voient le jour en 2019. La situation des enseignants du privé et du préscolaire contraste avec la redéfinition de l'enseignement comme « fonction » au Mexique. Alors que l'enjeu y était d'identifier les pratiques enseignantes pour différencier profession et administration, au Chili la carrière tend vers l'homogénéisation des conditions de travail dans un nouveau cadre de régulation étatique.

La carrière chilienne se traduit aussi par l'extension aux universités de la régulation par les standards. Depuis l'introduction du dispositif, les étudiants de pédagogie doivent passer deux épreuves « diagnostiques » de connaissances, au début de leurs études et une année avant la fin de leur licence. Si le résultat à ces épreuves ne conditionne pas l'obtention du titre professionnel ou l'accès à l'enseignement – par exemple, un mauvais résultat implique une remise à niveau pendant la dernière année d'études –, il a de fortes conséquences pour les licences en pédagogie. Depuis l'introduction de la carrière enseignante, elles doivent accréditées face à la Commission nationale d'accréditation, dont les évaluations sont alignées sur les standards d'enseignement. Ces évaluations se concentrent sur le « profil » de sortie et les résultats des étudiants, parmi d'autres critères. Les programmes de pédagogie qui n'obtiendraient pas la certification étatique entre 2016 et 2019 devraient fermer et en effet, en 2019, six universités sont effectivement interdites d'accueillir de nouveaux étudiants[151]. De plus, depuis 2016, la nouvelle législation établit des critères de sélection nationaux des étudiants en pédagogie, qui doivent obtenir au moins 500 points à l'épreuve de sélection universitaire (525 à partir de 2023). La nouvelle régulation universitaire par les standards, les résultats et l'exigence a pour objectif de produire de « meilleurs » enseignants en régulant et en limitant l'offre du marché de la formation. Ce tracé est explicite pour les enseignants du primaire et du préscolaire, qui ne peuvent accéder à la profession qu'à travers des études en pédagogie. Cependant, les diplômés détenant « dans un domaine en affinité avec la spécialité » peuvent enseigner un maximum de cinq années au collège, puis valider un portfolio et une épreuve de

[150] Entretien, Jaime Veas, Université Centrale du Chili, Santiago de Chile, 08 novembre 2019.
[151] Il s'agit des universités La República, Gabriela Mistral, Bolivariana, Los Leones, Pedro de Valdivia et Sek, qui équivalent à un peu plus du 10 % des 56 universités chiliennes.

connaissances pour être accrédités comme enseignants[152]. Ainsi, l'entrée et le maintien dans la profession sont subordonnés à la performance et à l'adéquation individuelle aux standards nationaux.

### *3.3. Individualiser : des dispositifs d'évaluation « authentiques » redéfinissant le mérite professionnel*

Au Mexique et au Chili, l'introduction des dispositifs de carrière implique une simplification de l'évaluation, qui est réduite à deux outils : le portfolio et l'épreuve de connaissances (tableau 10). Par leurs caractéristiques, ces deux outils opèrent un recentrement de l'évaluation sur l'enseignement. Si celui-ci peut sembler aller de soi, il signifie une rupture avec les pratiques d'évaluation préexistantes. Cette rupture est plus nette au Mexique, où l'introduction du « service professionnel enseignant » va de pair avec l'introduction de standards définissant le « bon » enseignement, inspirés de ceux développés au Chili au début des années 2000. Au Chili, la logique homogénéisante des standards est renforcée par l'extension de leur application aux enseignants des écoles privées et aux étudiants des licences en pédagogie. Le dispositif de carrière incorpore dans ce pays certaines des critiques au dispositif *Docentemás* et notamment à ses outils « bienveillants » (auto-évaluation, évaluation par un pair, etc.) qui sont remplacés, pour l'avancée dans la carrière, par une épreuve de connaissances similaire à celle qui est introduite au Mexique. Au Mexique, la focalisation de l'évaluation sur les connaissances et les pratiques d'enseignement reflète la volonté d'isoler l'évaluation de l'influence syndicale en remplaçant des critères « manipulables » par des outils de mesure centralisés et monopolisés par des bureaucraties techniques.

Dans les deux cas, les dispositifs de carrière sont organisés autour de standards professionnels. Décalqué du « Cadre du bon enseignement » chilien, au Mexique, le « Profil, paramètres et indicateurs » définit les « caractéristiques, qualités et aptitudes souhaitables et nécessaires à la performance professionnelle efficace du personnel enseignant » et agit comme un « guide permettant aux enseignants et aux enseignantes d'orienter leur formation »[153]. Ce profil décompose la « qualité enseignante » en cinq dimensions. Un bon enseignant est celui qui (1) « connaît ses étudiants, […] comment ils apprennent et ce qu'ils doivent apprendre » ; (2) « organise et évalue le travail éducatif [en réalisant] une intervention didactique pertinente » ; (3) « se reconnaît comme un professionnel qui améliore de façon continue pour appuyer les étudiants dans leur apprentissage » ; (4) « assume les responsabilités légales et

[152] MINEDUC, « Decreto 238. Reglamenta la forma en que se acreditarán las competencias docentes para continuar ejerciendo la docencia conforme a lo dispuesto en el artículo 46, letra g), del DFL nº 2, de 2009 », Santiago de Chile, Biblioteca Nacional del Congreso, 2014.
[153] SEP, *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes en educación básica*, Ciudad de México, SEP, 2017, p. 12.

éthiques inhérentes à sa profession » ; et (5) « participe au fonctionnement efficace de l'école et encourage les liens avec la communauté pour assurer que tous les étudiants finissent avec succès leur scolarité »[154].

Tableau 10 : Instruments d'évaluation au Mexique et au Chili

| | | Dispositif | | | Critères (% du résultat final) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Instrument | Obligatoire | Régulation des… | Résultats des élèves | Portfolio | Épreuve de connaissances | Rapport du directeur | Autres* |
| Chili | SNED (depuis 1996) | VAM | Oui | Salaires | 65 % | – | – | – | 35 % |
| | *Docentemás* (2004-2023) | Standards | Oui (municipal) | Salaires et emplois | – | 60 % | *Optionnelle* | 20 % | 20 % |
| | Carrière enseignante (depuis 2016) | Standards (carrière) | Oui | Salaires et emplois | – | 50 % | 50 % | – | – |
| Mexique | *Carrera magisterial* (1992-2014) | VAM (carrière) | Non | Salaires | 50 % | – | 5 % | – | 45 % |
| | Service professionnel enseignant (2014-2019) | Standards (carrière) | Oui | Salaires, emplois et recrutements | – | 60 % | 40 % | + 3 % | – |

Source : élaboration propre.
* : Les critères du dispositif SNED sont plus fins que cela. Les résultats des élèves *stricto sensu* comptent pour 37 % du résultat, un 28 % supplémentaire provient de l'amélioration des résultats d'une année sur l'autre. Le 35 % restant est aussi composite et dépend des pratiques d'égalité des chances et non-discrimination (22 %), de la gestion scolaire (6 %), d'un questionnaire aux parents d'élèves (5 %) et des conditions de travail des enseignants (2%), parmi d'autres.
Les évaluations du dispositif *Docentemás* sont complétées par une autoévaluation de l'enseignant (10 %) et un entretien avec un évaluateur pair (10 %).
Le dispositif « *Carrera* » a connu différentes architectures d'évaluation entre 1992 et 2014, décrites en détail dans le chapitre 3. Pour cette présentation liminaire nous n'avons retenu que les derniers critères d'évaluation, en place entre 2011 et 2014.
Le « service professionnel » a été réformé en 2016 pour répondre à certaines des critiques enseignantes. A ce moment deux outils ont été fusionnés pour produire le nouveau portfolio. Pour clarifier la lecture, nous avons retenu exclusivement la dernière architecture du dispositif.

[154] *Ibid*.

Les standards chiliens centrent aussi l'évaluation sur les pratiques d'enseignement. Si les trois dernières dimensions du profil mexicain font référence à des aspects du professionnalisme n'étant pas nécessairement reliés au travail dans la salle de cours (la reconnaissance professionnelle, la responsabilité légale et éthique, le fonctionnement de l'école), ces aspects ne sont considérés que dans un des quatre « domaines » du cadre chilien (« responsabilités professionnelles »), les trois autres concernant exclusivement l'enseignement et la relation d'apprentissage. Dans des standards qui ont été en vigueur entre 2004 et 2021[155], un « bon enseignant » est celui qui (1) « prépare son enseignement » ; (2) « produit une atmosphère propice à l'apprentissage » ; (3) « enseigne pour que tous les élèves apprennent » ; et assume ses « responsabilités professionnelles »[156]. Dans les deux cas, ces différentes dimensions sont, à leur tour, décomposées en différents composantes et indicateurs[157], dont le contenu varie en fonction du niveau d'enseignement (préscolaire, primaire, secondaire) et des matières enseignées (pour les enseignants du secondaire), mais qui présentent la même structure pour tous les enseignants. Dans les deux cas, ce sont les indicateurs centrés sur les pratiques d'enseignement qui occupent la place centrale dans la définition de la valeur enseignante. Regroupés dans les trois premières dimensions du cadre chilien et dans une des composantes de la dimension « responsabilités professionnelles », ils représentent 59 des 70 indicateurs du « bon enseignement ». Au Mexique, cette proportion est inférieure, mais néanmoins notable puisque 30 des 65 indicateurs sont dédiés à la relation d'enseignement – concentrés dans les deux premières dimensions, ainsi que dans la dimension de « responsabilités professionnelles ».

En phase avec la redéfinition de l'enseignement comme « fonction » au Mexique, sa mise en standard permet de dépasser les limitations du dispositif d'évaluation « *Carrera* » en rendant les pratiques enseignantes lisibles pour l'administration. Même après la réforme de « *Carrera* » en 2011 pour le rapprocher des modèles de valeur ajoutée, le dispositif inclut une valorisation non négligeable de l'ancienneté ou de la formation continue enseignante, là où le « service professionnel enseignant » limite l'évaluation à trois outils. Le premier est un portfolio d'inspiration chilienne. Les enseignants doivent constituer un dossier de « preuves d'enseignement » composé d'un ensemble de documents sur leur travail en cours (planification du cours, activités, évaluation des élèves, réflexion, etc.). Le deuxième outil est une épreuve de connaissances à choix multiples, composée d'une centaine de questions vérifiant les savoirs (didactiques et en contenu) et la connaissance de la législation et des programmes éducatifs en vigueur. Le dernier outil, un rapport rédigé par le directeur ou directrice de leur établissement, n'est comptabilisé qu'en cas de validation des deux premiers. L'introduction des standards

[155] La révision du « cadre du bon enseignement » en 2021 maintient son organisation autour de ces quatre dimensions.
[156] CPEIP, *Marco para la buena enseñanza*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2006, p. 8.
[157] Au Mexique la terminologie de cette décomposition est « paramètres et indicateurs », au Chili « critères et descripteurs », pour faciliter la comparaison nous avons préféré reformuler ces termes.

implique ainsi une rupture avec les logiques de l'évaluation administrative-professionnelle traditionnelle (diplômes, ancienneté, formation continue). C'est sur les savoirs (épreuve de connaissances) et les pratiques enseignantes (portfolio) que la nouvelle évaluation de la performance se concentre, rendant ainsi lisibles des pans du travail enseignant jusqu'à présent considérés comme secondaire comme les pratiques d'enseignement et les connaissances (réduites à 5 % du résultat de « *Carrera* » en 2011). Ces choix prétendent dépersonnaliser et dépolitiser l'évaluation, en la centralisant et en l'éloignant du contrôle que les commissions paritaires pouvaient exercer au niveau local

> « Tu veux que les enseignants s'investissent ou, par principe, tu veux ne pas leur faire confiance ? […] Centraliser t'amène à des évaluations standardisées. Les évaluations standardisées […] ont une focale qui te permet d'avoir un certain type d'information, mais il y en a d'autres auxquelles tu n'auras pas accès. C'est-à-dire que tu réduis la qualité de l'information avec laquelle tu travailles et tu réduis le potentiel engagement des enseignants dans les processus. »[158]

Malgré une stratégie de légitimation professionnelle du dispositif, au Chili, la carrière enseignante réduit aussi le potentiel « engagement » de la profession dans son évaluation. Si les outils de mesure « bienveillants » sont maintenus dans le dispositif *Docentemás*, la catégorisation dans la carrière découle exclusivement, comme au Mexique, des résultats du portfolio et de l'épreuve de connaissances. L'introduction de cette épreuve a de quoi surprendre. En 2004, cet outil avait été une des lignes rouges du syndicat enseignant lors des discussions pour l'instrumentation de *Docentemás*. Si ses représentants n'avaient pas pu éviter son introduction en parallèle au dispositif, comme outil d'évaluation de la « prime d'excellence pédagogique » et de la « prime volontaire de performance individuelle », cet outil questionnant les connaissances enseignantes demeure volontaire.

Ne prenant pas en considération les outils « bienveillants » de l'évaluation (comme l'autoévaluation), la carrière chilienne marque le parachèvement des tentatives d'économicisation de la profession : les salaires connaissent une forte différenciation (et une forte augmentation) en fonction de la performance. Les enseignants accédant au grade supérieur de la carrière enseignante (« expert 2 ») peuvent gagner l'équivalent de 3 200 dollars mensuels : plus du triple de l'antérieur salaire initial (913 dollars), qui a été lui-même augmenté d'un tiers, jusqu'aux 1 250 dollars[159]. Au cours de leur progression entre les grades « accès », « initial », « débutant », « avancé », « expert 1 » et « expert 2 », la différenciation salariale vient ainsi établir une nouvelle hiérarchie méritocratique. De même, le « service professionnel enseignant » mexicain peut faire augmenter de + 180 % le salaire des enseignants classés au

[158] Entretien, titulaire de l'Unité d'évaluation du système éducatif national de l'INEE, Ciudad de México, 06 mars 2018.
[159] A. Mizala, B. Schneider, « Promoting Quality Education in Chile », art cit.

pic de la nouvelle pyramide professionnelle[160]. Au Chili, cette économicisation est cependant nuancée par certaines demandes professionnelles. Contrairement au Mexique, les enseignants qui obtiendraient le plus haut résultat possible à leur épreuve (une note « A ») ne sont plus contraints de la passer dans leurs évaluations futures. De même, ceux obtenant deux fois une note « A » à leur portfolio sont exemptés de le présenter dans leurs futures évaluations, rendant l'avancement dans la carrière potentiellement automatique et conditionné exclusivement à l'ancienneté pour ceux qui obtiendraient les meilleurs résultats. Ainsi, même la réduction de « l'engagement » enseignant est encastrée dans une stratégie de légitimation professionnelle, comme l'indique l'économiste Alejandra Mizala qui, après avoir participé à la construction du SNED, se trouve aussi à l'origine des projets de la carrière :

> « Nous avons éliminé tout ce qui était cours de formation continue [qui étaient valorisés dans l'évaluation du portfolio]. Les enseignants faisant des points en suivant des cours et du coup il y avait […] tout un *business* autour de ça. Nous avons donc dit : c'est bon, on ne prend plus en compte les cours. Et les profs se sont plaints en disant que, du coup, on ne comptait que des choses individuelles, pas collectives. Nous avons donc inclus le "module 3" du portfolio [qui prend en compte le travail collaboratif à l'école]. J'ai dit oui tout de suite, je n'y avais pas pensé ! Puis réduire la quantité d'évaluations… [Le chargé d'évaluation du CPEIP] et moi sommes économistes et du coup on est très évaluations, mais ils ne veulent pas vivre en passant des épreuves. Du coup, pourquoi pas faire une épreuve que tu ne dois plus repasser une fois que tu l'as validée ? »[161]

Ce dernier extrait est particulièrement représentatif des effets différenciés des stratégies de légitimation des carrières mexicaine et chilienne. Alors qu'une modification similaire des critères d'évaluation a lieu au Mexique, celle-ci suit un raisonnement diamétralement opposé, centré sur la suspicion des « manipulations » enseignantes et le nécessité que ceux-ci auraient de « démontrer » leur mérite. Au Chili, les économistes à l'origine du dispositif incluent certaines des revendications syndicales à l'instrumentation du dispositif, soucieux de la légitimation de celui-ci, mais aussi du bien-fondé de ces demandes. Au-delà ces différents cheminements vers la réorganisation des carrières professionnelles autour du mérite, ce sont néanmoins des instruments aux conséquences identiques qui sont introduits dans les deux pays.

**Conclusion**

L'ambigüité des instruments d'action publique est au cœur des réflexions sur leur capacité à organiser l'action collective. Cette ambigüité permet l'engagement d'acteurs situés sur différents champs experts, professionnels ou politiques pour former des « *instrument*

[160] Pour obtenir ces compléments de salaire, les enseignants catégorisés comme « bon » ou « excellent » doivent faire une demande volontaire.
[161] Entretien, Alejandra Mizala, Université du Chili, Santiago de Chile, 08 novembre 2019.

*constituencies* ». Or, lorsque ces « *constituencies* » se mobilisent nationalement pour inscrire l'instrument à l'agenda politique, cette ambigüité doit être levée, au moins partiellement. La publicisation de leur problématisation de la qualité enseignante et l'enrôlement d'acteurs partisans ont pour effet l'identification de « responsables » du problème (le syndicat enseignant mexicain, le marché universitaire chilien) et l'identification idéologique et politique de l'instrument. A partir de l'analyse des différentes stratégies de légitimation des carrières enseignantes au Mexique et au Chili, nous avons pu observer comme cette désambigüisation des dispositifs permet la formation de coalitions introduisant l'instrument dans des contextes de politisation de l'éducation. Pour conclure ce chapitre, nous revenons sur trois apports de l'analyse des instruments à partir des coalitions.

En centrant l'analyse sur les stratégies de légitimation, le premier apport de ce chapitre est de faire ressortir l'intentionalité des instruments. Cela nous permet de compléter les analyses mettant l'emphase sur le caractère ambigu et changeant des instruments[162]. L'introduction des instruments ne dépend qu'en partie de leur ambigüité et, au contraire, l'enrôlement des acteurs politiques implique une certaine désambigüisation. Au Chili et au Mexique, les standards sont porteurs de projets de reconfiguration du rapport entre la profession et l'État, des projets qui se traduisent par des stratégies de légitimation particulières qui permettent un enrôlement différencié de la profession enseignante. Alors que la « carrière enseignante » chilienne est légitimée « professionnellement » comme le renforcement d'une profession enseignante homogénéisée et incorporée à l'État, au Mexique le « service professionnel enseignant » est un outil de différenciation construit *contre* le syndicat enseignant et visant à dépolitiser l'administration éducative. Ces stratégies de légitimation prennent leur sens dans des configurations politiques et des trajectoires institutionnelles que les carrières tentent d'infléchir. Alors que la différenciation est présentée comme une rupture avec le co-gouvernement corporatiste de la profession, l'incorporation s'oppose à l'organisation marchande de la profession et des formations enseignantes. Cela mérite de signaler deux points. D'abord, les carrières enrôlent certains acteurs désavantagés par ces configurations institutionnelles, comme les experts de l'INEE mexicain ou le syndicat des enseignants chilien, et en excluent d'autres qui en bénéficient, comme le syndicat mexicain ou les représentants de l'éducation privée subventionnée au Chili. Ensuite, c'est parce qu'ils essayent explicitement d'intervenir sur ces trajectoires de formation de l'État que ces instruments apparaissent comme des projets de construction étatique. Par le biais des standards, les membres de la coalition essayent de redéfinir le rôle de l'État en éducation et les rapports entre l'État et la profession, ce qui se

[162] Voir, par exemple : Pierre-Yves Baudot, « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique » dans Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 193-236 ; R. Crespin, « Connaître ou informer », art cit. ; A. Simons et J.-P. Voß, « The Concept of Instrument Constituencies » art cit..

traduit par des recompositions bureaucratiques sur lesquelles nous reviendrons dans les prochains chapitres.

Le deuxième apport de ce chapitre est de préciser l'usage de la notion de « stratégie de légitimation » pour penser la politique des instruments et leur intentionalité. Deux traits de ces stratégies méritent une discussion particulière. D'une part, signaler l'existence d'une stratégie de légitimation n'implique pas que celle-ci soit élaborée de façon précise et parfaitement cohérente par un seul acteur ou groupe. Parce qu'elles sont le produit de coalitions d'action publique, les stratégies de légitimation peuvent inclure des éléments divers, passer certains aspects de l'instrument sous silence, voire tomber dans des contradictions. Par exemple, la stratégie de légitimation professionnelle chilienne omet les conséquences de l'évaluation sur les salaires et les emplois enseignants. Ces possibles incohérences s'expliquent, d'autre part, par le fait que les stratégies de légitimation sont nécessairement publiques et adressées à des audiences spécifiques, ce qui nous permet de saisir la variabilité produite par des instruments *a priori* identiques[163]. La publicisation des standards et les carrières professionnelles se comprend par les ruptures institutionnelles que ces instruments tentent d'opérer et par les contestations syndicales et politiques qu'ils rencontrent en conséquence. Or, tous les instruments d'action publique ne sont pas nécessairement accompagnés d'une telle stratégie : cela peut être le cas d'instruments « discrets »[164] mobilisés dans les coulisses de l'administration. La non publicité de ces instruments peut leur permettre de garder leur technicité et leur ambigüité, ce qui peut favoriser, en retour, leur inertie.

Penser l'inertie et l'institutionnalisation des instruments demande d'étudier leurs effets, ce que nous faisons dans les prochains chapitres. Avant cela, signalons un dernier apport de ce chapitre concernant les rapports de pouvoir et le contenu des instruments. L'étude des stratégies de légitimation nous permet de caractériser la dimension et le contenu politique des instruments. Cependant, si les différents acteurs de la coalition et ses différentes audiences affectent la définition de la stratégie, tous les groupes ne disposent pas des mêmes ressources pour déterminer le contenu, les objectifs et les conséquences des instruments. Si l'engagement dans la coalition peut permettre de renforcer la position d'un acteur dans son champ (par exemple, en permettant aux directions syndicales de contrer des opposants internes), cela n'implique pas que ces acteurs dominent le sous-système d'interaction qu'est la coalition. En ce sens, le renforcement des conséquences économicisées des carrières s'explique par les liens et les compromis entre certains des experts éducatifs et des acteurs politiques avec les ministères financiers, notamment au Chili. Ces rapports de pouvoir à l'intérieur des coalitions ne figent cependant pas la signification de ces dispositifs une fois pour toutes et n'empêchent pas

[163] L. de Souza Leão, « Optics of the State », art cit. ; J. Wyrtzen, « Colonial Legitimation-Legibility Linkages », art cit.
[164] P. Bezes, « Rationalisation salariale dans l'administration française », *op. cit.*

l'émergence de contre-problématisations de l'évaluation. Comme nous le verrons dans le chapitre 8, des expertises et des positions syndicales alternatives peuvent émerger en réponse à la formation de ces coalitions et déstabiliser avec plus ou moins de succès l'institutionnalisation des dispositifs.

# Conclusion de la partie 1

Cette première partie a retracé l'émergence d'un « problème enseignant » pendant les années 1970 et 1980, dans le contexte de la crise des États développementalistes mexicain et chilien, et des différentes solutions instrumentales pour y faire face. Ces instruments prennent appui sur des problématisations variées des salaires, de la performance, du professionnalisme ou du rôle des enseignants dans l'administration et les politiques éducatives. L'émergence de l'enseignement comme catégorie d'action publique et l'introduction de différents instruments d'évaluation des performances enseignantes entre les années 1990 et 2010 dessinent un double mouvement de rupture des coalitions corporatistes, d'abord, et de constitution de nouvelles coalitions autour de projets de construction de l'État par les instruments néomanagériaux, ensuite. Au Chili, où le premier mouvement, réalisé par le régime du général Pinochet, est radical, la nouvelle coalition prend forme autour de la *réincorporation* des enseignants à l'État. Au Mexique, où la désarticulation corporatiste n'a pas entièrement lieu, l'étatisation managériale a pour objectif la *différenciation* des enseignants et de l'administration. Avant de passer à l'étude des effets sur l'administration et la profession de ces processus, il convient de tirer des conclusions qui faciliteront les analyses ultérieures.

Cette double logique est une reconstitution analytique de processus historiques bien plus subtils. Pour préserver la finesse de l'analyse, mais arriver à ces conclusions de moyenne portée théorique, nous avons mobilisé les notions d'*instrument constituency* et de coalitions d'action publique. La notion d'*instrument constituency*[165] nous a permis de montrer d'abord que les projets d'étatisation ne sont pas ni cohérents, ni nettement définis par des acteurs experts parfaitement rationnels. Différents acteurs experts, syndicaux et politiques s'engagent dans l'introduction des dispositifs d'évaluation pour des raisons différentes, parfois contradictoires, mais leur permettant d'augmenter leurs marges de manœuvre et leur capacité de s'imposer dans leurs champs respectifs. L'émergence même du « problème enseignant » entre les années 1970 et 1980 s'explique par ces mobilisations diverses, qui constituent progressivement l'enseignement et la professionnalisation des enseignants comme catégorie d'action publique. La solution à ce « problème » oscille entre les modèles de valeur ajoutée et les standards d'évaluation, qui rassemblent respectivement une *constituency* « économicisante » et une autre « professionnalisante ». Malgré leur opposition épistémique, ces deux pôles ne sont pas nécessairement contradictoires et nourrissent tous les deux l'instrumentation de l'évaluation par standards au Mexique et au Chili. Le pôle économicisant de l'expertise éducative fournit le cadrage conceptuel de l'évaluation, centré autour des idées de la rémunération au mérite, l'augmentation des conditions d'entrée dans la carrière et la flexibilisation des conditions de

[165] Arno Simons et Jan-Peter Voß, « The Concept of Instrument Constituencies: Accounting for Dynamics and Practices of Knowing Governance », *Policy and Society*, 2018, vol. 37, n° 1, p. 14-35.

sortie. De son côté, le pôle professionnalisant fournit des techniques d'évaluation centrées sur les pratiques, les savoirs et la réflexivité des enseignants (et non pas sur les résultats des élèves). Appuyés sur les savoirs de la mesure psychologique, la psychométrie, ces techniques prennent la forme d'un portfolio d'enseignement et d'une épreuve de connaissances, parmi d'autres.

Le choix des standards comme instrument d'évaluation du travail enseignant a des conséquences sur les politiques bureaucratiques déclenchées par les standards. Autant les modèles d'évaluation typiques des bureaucraties professionnelles (comme la supervision par des inspecteurs) que ceux proposés par les économistes (les modèles de valeur ajoutée) sont compatibles avec une décentralisation des relations d'autorité. C'est justement en raison de cela qu'ils sont critiqués par les experts éducatifs mexicains et chiliens (ce contrôle décentralisé favorisant le personnalisme et la politisation de l'administration), qu'ils sont défendus par la droite chilienne (pour qui les modèles de valeur ajoutée permettraient un gouvernement plus flexible des embauches et des licenciements enseignants) ou par le syndicat enseignant mexicain (qui souhaite préserver le contrôle de ces procédures). La mise en place de dispositifs nationaux et centralisés d'évaluation par les standards se comprend en ce sens comme un moyen de recomposer les politiques bureaucratiques de la régulation professionnelle. En même temps, la centralisation par les standards nous apparaît comme une composante essentielle de l'étatisation, qui rompt avec les décentralisations administratives des années 1980 et 1990. Nous étudierons ces effets dans la deuxième partie de cette thèse, en analysant comment les stratégies de légitimation présentées dans ce chapitre affectent la construction et la mise en œuvre des épreuves et recomposent les rapports entre ministères, agences, prestataires paraétatiques et administrations locales.

À la fin du chapitre 4, nous avons présenté les carrières comme un instrument gouvernant en même temps les contours du groupe professionnel enseignant (recrutements, licenciements, promotions) et les pratiques individuelles d'enseignement. Ce mode de gouvernement de la profession imbrique des caractéristiques de la bureaucratisation wébérienne et du contrôle néomanagérial des professions. Des instruments « wébériens » agissant au niveau du groupe professionnel comme les concours, l'impersonnalisation de l'évaluation ou le durcissement des conditions d'accès à la profession peuvent bien être perçus comme des vecteurs de la professionnalisation bureaucratique de l'enseignement. Cela est cohérent avec la promesse de « professionnalisation » par les standards portée par les experts éducatifs des deux pays. Si cette promesse n'est pas qu'une façade idéologique du contrôle managérial, elle doit composer avec les tentatives d'économicisation portées par les économistes et les ministères des Finances des deux pays. La subordination de l'avancement dans la carrière, des salaires et des emplois à la performance est le résultat de cette économicisation, qui donne aux conséquences de ces carrières professionnelles leur aspect managérial. Cette tension entre une

professionnalisation wébérienne et un contrôle managérial débouche sur un gouvernement de la profession tout à fait singulier. La « professionnalisation par le haut » s'apparente à une *lisibilisation*[166] de la profession par l'État à l'allure disciplinaire. Comme toute forme de discipline, les sanctions et récompenses matérielles du dispositif sont accompagnées d'un volet « productif »[167], la réflexion sur les pratiques enseignantes produite dans le portfolio devant permettre d'identifier les points d'intervention et d'amélioration de l'enseignement au niveau individuel. Toutes proportions gardées, nous pouvons effectuer un rapprochement avec le pouvoir pastoral décrit par Foucault[168]. Cette forme de pouvoir vise à réguler autant la population gouvernée que les individus la composant, ceux-ci devant produire une vérité sur eux-mêmes par le biais de techniques réflexives, comme la confession (ici, le portfolio). Cela n'est pas étonnant étant donnée la genèse des standards au sein de la discipline psychologique[169]. Ce regard synoptique de l'administration sur les pratiques et les savoirs enseignants est accompagné de nouvelles hiérarchies, catégorisations et classifications professionnelles. De cette façon, les carrières ne redéfinissent pas seulement la frontière entre la profession et l'État, mais aussi les frontières internes de la profession. La standardisation de l'évaluation et sa focalisation sur l'enseignement contribuent à l'individualisation du jugement administratif sur les enseignants. Il s'agit peut-être de l'aspect le plus caractéristique du gouvernement par la performance s'étant imposé dans les deux pays depuis les années 1970 et, particulièrement, depuis les années 2000. Nous étudierons ses effets dans la dernière partie de cette thèse.

[166] James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998.
[167] Michel Foucault, *Surveiller et punir: naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, p. 196.
[168] Michel Foucault, « *Omnes et singulatim* : vers une critique de la raison politique », *Débat*, 1986, n° 41, p. 5-35.
[169] La psychologie (et sa mobilisation dans le domaine éducatif) ayant déjà été décrites comme des lieux de reproduction du pouvoir pastoral dans les sociétés contemporaines. Voir : Nikolas S. Rose, G*overning the Soul: the Shaping of the Private Self*, Londres, Free Association Books, 1990 ; Nikolas Rose, *Inventing our Selves: Psychology, Power, and Personhood*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

# Partie 2 – Gouverner l'administration : la mise en œuvre des standards et la construction de capacités bureaucratiques

## Introduction générale

Les instruments d'action publique mènent une « double vie »[1]. Nous sommes rentrés dans les détails de la première de ces existences dans la première partie de cette thèse, en montrant la capacité des standards à constituer des « *instrument constituencies* » et des coalitions d'action publique qui portent le dispositif au Mexique et au Chili. Il nous faut maintenant adresser la deuxième, à savoir comment la mise en œuvre des standards configure des capacités bureaucratiques similaires dans les deux pays. Ce faisant, cette deuxième partie de la thèse prolonge les réflexions de la première sur trois points. Si nous avons déjà vu que les savoirs sont une composante centrale de la portée politique des instruments, il nous faut maintenant interroger comment ils donnent forme à de nouvelles administrations « techniques ». Ce premier point de prolongation nous invite à interroger des dynamiques d'agencification, d'externalisation ou de spécialisation bureaucratiques par la mise en œuvre du dispositif. Nous ne devrions pas négliger les rapports entre ces nouvelles organisations et les administrations ministérielles et locales préexistantes. Il s'agit du second point de prolongation : comment la mise en œuvre des standards produit-elle une nouvelle division du travail bureaucratique et quels sont rapports de domination, subordination ou dépossession qui émergent de celle-ci ? En ce sens, nous interrogeons le pilotage centralisé de l'évaluation comme un phénomène politique à part entière. Les rapports entre acteurs politiques et bureaucratiques sont une composante essentielle de celui-ci. Il nous faut nous demander, en dernier lieu, si la construction de capacités d'évaluation spécialisées permet une plus grande autonomie des bureaucraties ou, au contraire, si la perte de ces capacités se traduit par une plus forte dépendance du politique ou d'autres organisations, publiques ou privées.

Alors qu'il s'agit d'une dimension amplement étudiée par la sociologie historique, les travaux sur la construction de capacités bureaucratiques à la période contemporaine peuvent être encore étendus. Les capacités jouent en effet un rôle central dans les processus de formation et de construction des États. Elles y apparaissent comme l'indicateur de l'émergence d'une bureaucratie autonome aux caractéristiques wébériennes, c'est-à-dire une bureaucratie hiérarchique, légale-rationnelle, impersonnelle et disposant de savoirs spécialisés reconnus

[1] Arno Simons et Jan-Peter Voß, « The Concept of Instrument Constituencies: Accounting for Dynamics and Practices of Knowing Governance », *Policy and Society*, 2018, vol. 37, nº 1, p. 14-35. Cette démarche n'est pas exclusive à l'étude des instruments d'action publique. Par exemple, nous pouvons retrouver une invitation similaire à étudier les « deux vies » des problèmes publics dans Erik Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, Armand Colin, Paris, 2015.

dans les diplômes qui permettent le recrutement de ses fonctionnaires[2]. Plus récemment, les capacités sont devenues un des éléments de prédilection des tentatives réformistes d'organisations internationales soucieuses de la « qualité » des administrations et de la « gouvernance », des projets qui font écho au tournant vers les politiques de la « qualité » dans le secteur éducatif. Sans rentrer dans l'évaluation de l'efficacité de ces capacités, la mise en œuvre de la politique des standards demande que l'on interroge les capacités bureaucratiques. En effet, évaluer les enseignants à partir de ces dispositifs demande la construction d'instruments de mesure sophistiqués comme les portfolios ou les épreuves de connaissances. Ces outils dépendent, à leur tour, de complexes infrastructures pour assurer l'évaluation annuelle de dizaines de milliers d'enseignants dans les deux pays : des plateformes digitales et des bases de données doivent être mises en place, des convocations doivent parvenir aux enseignants et ceux-ci doivent être rassemblés dans des sites d'évaluation sécurisés. Toutes ces étapes de l'évaluation interrogent différentes capacités des bureaucraties et les relations de pouvoir qui traversent les rapports entre différentes organisations (ministères, agences, centres d'évaluation, administrations locales).

De nombreuses adaptations et opérationnalisations de la définition wébérienne ont été réalisées pour identifier et mesurer les capacités bureaucratiques[3]. Contrairement aux approches macroscopiques et quantifiées, prépondérantes en politique comparée, nous adoptons une définition organisationnelle et sociologique des capacités[4]. Celle-ci est centrée sur quatre aspects. D'une part, les *ressources* financières, en personnel ou en infrastructures des bureaucraties, qui peuvent être renforcées ou réduites par l'obtention de l'administration de l'évaluation. Deuxièmement, la *professionnalisation* et la spécialisation des bureaucrates, c'est-à-dire leurs savoirs codifiés, leur niveau de diplôme, les modalités de leur recrutement. Parce qu'ils dépendent de savoirs psychométriques généralement absents des administrations publiques, les standards créent d'importantes transformations sur ce point. Troisièmement, la *territorialisation* de l'État, défini comme son « pouvoir infrastructurel » de pénétration de la société et du territoire[5], ce qui nous permet d'interroger la capacité et les limites du déploiment de standards centralisés sur le territoire national. Quatrièmenent et finalement, la « cohérence » et la *coordination* inter- et intra-administrative, c'est-à-dire la capacité de la hiérarchie à diffuser des normes comportementales[6] ou des administrations centrales à contrôler et orienter

[2] Max Weber, « La domination bureaucratique » dans *La domination*, Paris, La Découverte, 2014, p. 63-118.
[3] Pour une revue de la littérature, voir Elissa Berwick et Fotini Christia, « State Capacity Redux: Integrating Classical and Experimental Contributions to an Enduring Debate », *Annual Review of Political Science*, 2018, vol. 21, nº 1, p. 71-91.
[4] Inspirée de Miguel Ángel Centeno et al. (dir.), *States in the Developing World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
[5] Michael Mann, « The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms and Results », *European Journal of Sociology*, 1984, vol. 25, nº 2, p. 185-213.
[6] Vivek Chibber, « Bureaucratic Rationality and the Developmental State », *American Journal of Sociology*, 2002, vol. 107, nº 4, p. 951-989.

leurs contreparties locales. Ces différentes dimensions nous permettent d'observer, par exemple, comment les capacités sont une composante essentielle des réputations, de l'image organisationnelle et des réseaux bureaucratiques des organisations et, par ce biais, de leur autonomie et de leur capacité à introduire et à diriger des politiques publiques[7]. Les capacités sont aussi une condition préalable aux interventions étatiques : la mise en œuvre des politiques publiques dépend des ressources, des savoirs et des réseaux des bureaucraties[8]. Cette entrée nous permet ainsi continuer l'analyse des coalitions d'action publique, cette fois-ci dans les coulisses de l'administration. La construction de capacités bureaucratiques peut être aussi considérée, *in fine*, comme un mode de gouvernement de l'administration redéfinissant les légitimités, les rapports de pouvoir et les frontières entre les organisations[9]. À partir de ce cadrage, nous pouvons donc étudier concrètement comment les projets de construction de l'État par les standards interagissent avec les trajectoires de formation des États mexicain et chilien pour produire de capacités originales qui émergent des relations entre ministères, agences autonomes et centres d'évaluation paraétatiques.

Pour transposer l'analyse des capacités à la période contemporaine nous discutons trois points de la littérature étudiant les transformations néomanagériales des administrations. Le premier concerne le lien entre la mise en œuvre d'instruments néomanagériaux et la construction de capacités. L'introduction de savoirs et d'instruments néomanagériaux recompose l'État et induit la création de nouvelles capacités ou la suppression de certaines déjà en place. Les capacités jouent un rôle ambivalent dans les premiers travaux sur les instruments : tantôt elles sont une « limite » au leur développement et leur mise en œuvre, tantôt elles peuvent être étendues grâces à ceux-ci[10]. Ces travaux remarquent aussi que l'introduction de nouveaux instruments entraîne des formes de gouvernance complexes qui mêlent acteurs publics et privés et transforment le modèle bureaucratique hiérarchique[11]. La réflexion sociologique sur les instruments a dépassé les écueils fonctionnalistes de ces premiers travaux pour étudier leurs

[7] Daniel P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton, Princeton University Press, 2001 ; Daniel P. Carpenter, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press, 2010.

[8] Theda Skocpol et Kenneth Finegold, « State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal », *Political Science Quarterly,* 1982*,* vol. 97, nº 2, p. 255-278.

[9] De façon générale, la littérature sur les capacités bureaucratiques valorise, de façon normative, la construction de capacités contre des bureaucraties « patrimonialistes » qui « privatiseraient » les ressources publiques, p. ex. Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994. Nous mobilisons la notion de capacités de façon plus réflexive, pour observer comment elles structurent les alliances bureaucratiques et les luttes à l'intérieur de l'État. À ce propos, voir Damon Mayrl et Sarah Quinn, « Defining the State from Within: Boundaries, Schemas, and Associational Policymaking », *Sociological Theory*, vol. 34, nº 1, p. 1-26 et de Luciana de Souza Leão et Diana Graizbord, « The Political Work of "Culture" in Struggles to Reform the Mexican State », *Politics and Society,* 2023, vol. 51, nº 4, p. 567-596.

[10] Christopher Hood, *The Tools of Government*, Londres, Macmillan, 1983.

[11] Lester M. Salamon (dir.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford et New York, Oxford University Press, 2002.

effets sur le gouvernement des administrations et des populations[12]. Ces travaux ont mis en lumière comment les dispositifs néomanagériaux permettent un gouvernement réflexif de l'administration et l'émergence d'un État « stratège » centralisant les fonctions de pilotage[13]. Dans nos cas, il s'agit de problématiser la localisation de ces fonctions de pilotage. Alors que les dispositifs sont *de jure* mis en place par les ministères de l'Éducation, au Mexique, toutes les opérations d'évaluation doivent être validées par une agence autonome, l'Institut national d'évaluation de l'éducation (INEE). Par ailleurs, dans les deux pays, ce sont des centres d'évaluation paraétatiques qui construisent les instruments de mesure de la « qualité » enseignante. Qui pilote ces triangles institutionnels et quelles formes d'autonomie, de dépendance et de contrôle bureaucratique mettent-ils en place ?

Ces triangles institutionnels peuvent être considérés comme un espace social, ou comme un champ de circulation des acteurs, dans la lignée de certains travaux sociologiques ayant étudié les transformations néomanagériales des administrations. Il ne nous faudrait pas cependant confondre les capacités organisationnelles avec les caractéristiques sociales et professionnelles des acteurs. Cette dimension est importante et certains travaux ont en effet montré que la capacité des administrations à préserver leur autonomie bureaucratique face aux réformes néomanagériales dépend du « volume de capitaux » de leurs agents[14]. Les administrations publiques étant généralement désavantagées dans la concurrence avec le secteur privé, cela peut conduire à leur subordination ou, dans le meilleur des cas, à l'indifférenciation des logiques d'action dans des secteurs caractérisés par la circulation des agents de part et d'autre de la frontière entre le privé et le public[15]. Dans une optique similaire, d'autres travaux se sont intéressés à la formation de « niches d'efficacité » bureaucratique dans des administrations par ailleurs politisées ou patrimonialistes[16]. Dans ces travaux, les capacités de ces niches s'expliquent par les savoirs et l'expertise, qui permettent aux bureaucrates de bâtir leur autonomie vis-à-vis les acteurs politiques et leurs rivaux dans l'organisation[17]. Si ces différents travaux nous permettent d'affiner sociologiquement notre conceptualisation des

[12] Voir notamment l'introduction de Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014 ; pour une exception notable.

[13] Voir notamment, Philippe Bezes, « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 2005, vol. 47, nº 4, p. 431-450 ou Renaud Gay, *L'État hospitalier. Réformes hospitalières et formation d'une administration spécialisée en France (années 1960-années 2000)*, Thèse de doctorat en science politique, Grenoble, Université Grenoble Alpes, 2018.

[14] Matthieu Ansaloni et Andy Smith, « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et action publique*, 2017, vol. 6, nº 4, p. 11.

[15] Antoine Vauchez (dir.), *Le moment régulateur: naissance d'une contre culture de gouvernement*, Paris, Presses de Sciences Po, 2024 ; Pierre France et Antoine Vauchez, *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

[16] Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

[17] Erin Metz McDonnell, *Patchwork Leviathan: Pockets of Bureaucratic Effectiveness in Developing States*, Princeton, Princeton University Press, 2020.

capacités, la professionnalisation et l'expertise des acteurs ne sont qu'une dimension des capacités. Nous devons ainsi mettre leur analyse au service d'un questionnement plus global sur les différentes capacités des *organisations*, sans les réduire aux caractéristiques des acteurs. Par exemple, l'expertise et les ressources des cadres d'une agence comme l'INEE mexicain ne lui fournissent pas automatiquement une autonomie et une capacité de contrôle sur les autres organisations mettant en place les standards. En ce sens, des capacités relativement éloignées des propriétés sociales des acteurs, comme la territorialisation ou la coordination, sont tout aussi importantes.

Les rapports inter-organisationnels dans les triangles institutionnels sont donc particulièrement importants pour comprendre les capacités construites pour mettre en place les standards. Les rapports entre ces différents types d'organisation ont été étudiés sous une pluralité de prismes. Le recours aux acteurs privés et l'externalisation ont pu être caractérisés comme un « mimétisme marchand de l'État » permettant aux logiques du privé de s'infiltrer dans le quotidien des administrations publiques[18]. De façon moins tranchée, d'autres travaux, notamment aux États-Unis et en Amérique latine, ont montré que la « délégation » au privé de différents aspects des politiques publiques peut être aussi un moyen de déployer l'État[19]. De leur côté, les processus d'agencification sont le plus souvent associés à l'essor d'un État « stratège » centralisant les capacités de pilotage (dans les ministères ou dans des agences autonomes) et se déchargeant de la mise en œuvre des politiques publiques (sur les administrations publiques ou des agences d'exécution)[20]. L'essor des agences autonomes a aussi remis à jour les débats sur les rapports entre le politique, les agences et leurs tutelles ministérielles[21]. Si les agences peuvent développer des préférences politiques propres, elles peuvent être aussi « au service de stratégies ministérielles », « l'intégration » du réseau bureaucratique ou la « concordance des champs » étant nécessaires à la conduite des politiques portées par l'agence[22]. En mêlant agencification et externalisation, la mise en œuvre des standards au Chili et au Mexique apparaît comme un cas d'école à la croisée de ces différentes réflexions, qui interrogent rarement les interactions entre ces deux processus. Par ailleurs, nous

[18] M. Ansaloni et A. Smith, « Des marchés au service de l'État ? », art cit.
[19] Kimberly J. Morgan et Andrea Louise Campbell, *The Delegated Welfare State: Medicare, Markets, and the Governance of Social Policy*, New York, Oxford University Press, 2011 ; Sabah Zrari, « Les concessions routières au Chili. Un changement sélectif », *Revue internationale de politique comparée*, 2010, vol. 17, nº 3, p. 73-87.
[20] Philippe Bezes, « The Neo-Managerial Turn of Bureaucratic States: More Steering, More Devolution » dans Desmond King et Patrick Le Galès (dir.), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford et New York, Oxford University Press, 2017, p. 251-278.
[21] Bastien François et Antoine Vauchez (dir.), *Politique de l'indépendance. Formes et usages contemporains d'une technologie de gouvernement*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2020.
[22] Francesca Gains, « Executive Agencies in Government: The Impact of Bureaucratic Networks on Policy Outcomes », *Journal of Public Policy*, 2003, vol. 23, nº 1, p. 55-79 , Matthieu Ansaloni et Andy Smith, « Une agence au service d'une stratégie ministérielle. La crise du Mediator et la concordance des champs », *Gouvernement et action publique*, 2018, vol. 7, nº 1, p. 33-55.

devrions inclure à l'analyse aussi les administrations locales, qui jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des dispositifs d'évaluation.

À partir de ces différentes discussions, nous proposons de considérer la mise en œuvre des standards comme un processus produisant de nouvelles capacités bureaucratiques et redéfinissant les frontières internes et externes de l'État. La politique des standards comporte deux enjeux de capacités principaux, qui structurent l'organisation de cette deuxième partie : le développement de savoirs spécialisés et la coordination administrative. Ces deux enjeux sont le reflet des projets de construction de l'État étudiés dans la première partie. Les acteurs bureaucratiques et experts occupent des rôles centraux dans les coalitions ayant porté l'instrument au Mexique et au Chili. Ces acteurs ont des représentations particulières qui se traduisent par des « politiques de l'organisation »[23] tendant à subordonner les administrations ministérielles et locales aux agences autonomes et aux centres d'évaluation paraétatiques où sont généralement situés les experts.

En retraçant le développement de savoirs spécialisés d'évaluation, nous identifions un processus de la construction de capacités *en dehors des ministères*, voire en dehors de l'État. Ce résultat émerge de l'analyse, dans le chapitre 5, des ressources et des possibilités de spécialisation allouées par la mise en œuvre des standards. Sur ces deux plans, les organisations bénéficiaires ne sont pas les ministères, mais les agences autonomes d'évaluation de l'éducation *et* les centres d'évaluation paraétatiques, les prestataires privés chargés de construire les instruments du dispositif. Ces deux organisations sont reliées aux experts éducatifs étudiés dans la première partie, qui peuvent aller jusqu'à les diriger, comme dans les cas de l'Institut national d'évaluation de l'éducation mexicain ou du centre d'évaluation MIDE chilien. Ceci nous permet de penser les centres d'évaluation, qui dépendent exclusivement de contrats avec l'administration publique, comme faisant partie d'une « péri-administration »[24]. S'ils sont de nature privée, leur objectif n'est pas le profit, mais plutôt la spécialisation leur permettant d'intervenir sur la production de connaissances et d'obtenir une position monopolistique sur la prestation de services évaluatifs. Ce processus d'externalisation des capacités bureaucratiques fait écho à ceux identifiés dans d'autres pays latino-américains, comme le Brésil, où les lourdes contraintes pesant sur les dépenses publiques font que les ministères embauchent leur personnel spécialisé comme consultants pour le compte d'organisations internationales imbriquées à la construction et la mise en œuvre des politiques publiques[25]. Nous contribuons à ces débats

[23] Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, nº 3, p. 407-433.
[24] Ulrike Lepont, « Les experts les plus consultés aux États-Unis : L'hypothèse d'une péri-administration. Le cas des politiques de protection maladie (1970-2010) », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, nº 6, p. 887-913.
[25] Jessica A. J. Rich, « Outsourcing Bureaucracy to Evade Accountability: How Public Servants Build Shadow State Capacity », *American Political Science Review*, 2023, vol. 117, nº 3, p. 835-850.

comparatifs en interrogeant, les rapports entre agences, ministères et prestataires. Nous montrons que les capacités externalisées peuvent s'avérer plus stables que ce qui est attendu par une partie de la littérature, du fait de la monopolisation des savoirs et des techniques et de la co-dépendance qu'elle produit entre ministères et prestataires.

Si les ministères de l'Éducation sont remis en question par l'introduction des standards, il n'en est pas moins pour les administrations éducatives locales. Notre analyse des capacités repose en conséquence sur un deuxième pilier : le degré de contrôle sur les administrations locales permis par les standards. En effet, leur rôle est bouleversé par la centralisation des dispositifs d'évaluation. Celle-ci répond aux suspicions expertes vis-à-vis le contrôle politique exercé par le passé par les cadres intermédiaires (directeurs des écoles, superviseurs, etc.) sur les enseignants. L'enjeu de coordination des administrations locales peut donc être assimilé à une dépossession de ces acteurs, mais recoupe aussi des enjeux logistiques de mise en œuvre et de diffusion des dispositifs. Pour étudier ces problématiques, dans le chapitre 6, nous mobilisons les notions de « recouplage » et de « découplage » bureaucratique. Traditionnellement utilisées pour décrire le décalage entre les normes institutionnelles et les pratiques enseignantes (découplage[26]) ou leur réalignement managérial (recouplage[27]), ces notions peuvent être aussi mobilisées pour étudier la capacité des instruments néomanagériaux à articuler différents paliers de l'organisation, voire différentes organisations, à de nouvelles prescriptions comportementales[28]. À partir de ces notions, nous pouvons saisir comment l'introduction des standards ne va pas seulement à l'encontre des réformes de décentralisation des années 1980 et 1990, mais aussi comment la mise en œuvre de ces instruments implique une redéfinition des tâches de différents groupes bureaucratiques intermédiaires (directeurs, superviseurs, chargés d'évaluation, conseillers en pédagogie, etc.). Si certains de ces acteurs peuvent être directement contrôlés par l'évaluation (c'est le cas au Mexique), ce sont leurs éventuelles appropriations de l'instrument et ses effets sur leurs capacités et leur autonomie bureaucratique qui nous intéresseront particulièrement[29].

[26] John W. Meyer et Brian Rowan, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 1977, vol. 83, nº 2, p. 340-363.
[27] Tim Hallett, « The Myth Incarnate: Recoupling Processes, Turmoil, and Inhabited Institutions in an Urban Elementary School », *American Sociological Review*, 2010, vol. 75, nº 1, p. 52-74.
[28] Wendy Nelson Espeland et Michael Sauder, « The Discipline of Rankings: Tight Coupling and Organizational Change », *American Sociological Review*, 2009, vol. 74, nº 1, p. 63-82.
[29] Nous nous inspirons en cela de l'approche de Julien Barrier, Jean-Marie Pillon et Olivier Quéré, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, nº 4, p. 9-32.

Encadré 3 : Enquêter sur les capacités bureaucratiques

Pour aborder la construction des capacités d'évaluation et la mise en œuvre des standards, cette partie repose sur des matériaux qualitatifs (entretiens et archives). Cette démarche, qui diffère de l'approche quantitative habituelle dans les comparaisons des capacités bureaucratiques, me permet de restituer avec finesse les rapports entre les différentes administions (ministères, agences, prestataires, administrations locales) qui composent la division du travail évaluatif. Par le biais d'entretiens avec différents agents de ces organisations, je suis en mesure de restituer leurs représentations, leurs rapports, et les tensions organisationnelles qui émergent au fil de la construction et du déploiement des instruments d'évaluation. Ces tensions ne peuvent être décelées qu'à partir de l'interaction répétée avec les acteurs du champ bureaucratique. Dans cet encadré, je reviens sur les conditions d'entrée dans ces milieux ainsi que sur les apports et les limites de notre dispositif.

Pour l'observateur extérieur, les administrations publiques peuvent sembler opaques et difficiles d'accès. Cette image est cependant éloignée de la réalité du terrain, où tant au Mexique comme au Chili, j'ai rencontré des acteurs prédisposés, voire enthousiastes, à l'enquête sociologique. Cette prédisposition s'explique sans doute par mes caractéristiques sociales, qui m'ont permis une entrée « par le haut » dans ces organisations. En 2017, par le biais d'interconnaissances universitaires, j'ai été mis en contact avec la direction de l'INEE au Mexique. J'ai pu profiter de cette position pour accéder aux différentes directions de l'agence et pour accéder au ministère de l'Éducation et à son prestataire. Cette entrée dans le terrain s'est avérée à double tranchant. Dans un contexte de fortes tensions inter-organisationnelle, j'ai pu être perçu par certains acteurs (ministériels et locaux) comme une extension du contrôle bureaucratique de l'INEE, un écueil que j'ai tenté de limiter en prenant mes distances avec cette agence par la suite. L'entrée « par le haut » a aussi porté ses fruits au Chili. De façon significative, mes enquêtés mexicains m'ont mis en contact, non pas avec les cadres du ministère ou de l'agence d'évaluation, mais avec les responsables du centre paraétatique MIDE. Cela est indicatif de leurs connexions transnationales (le MIDE et l'INEE ayant collaboré ensemble avec l'UNESCO et le MIDE ayant réalisé des activités de conseil pour l'INEE), mais aussi de la structuration différente de la division du travail chilienne, où les capacités d'évaluation ont été institutionnalisées au sein du MIDE. Dans un contexte de plus faibles tensions organisationnelles, cette entrée sur le terrain a posé peu de problèmes, sauf au niveau des administrations locales, où dans un contexte de forts contrôles bureaucratiques entre paliers administratifs, mon assimilation à un agent ministériel a pu être perçue, comme au Mexique, comme une extension de la surveillance hiérarchique.

Rétrospectivement, il n'est pas surprenant que j'aie accédé d'abord à l'INEE au Mexique et au MIDE au Chili. Ces deux organisations sont celles à revendiquer le plus explicitement une réputation technique et académique. Leurs directions étant composées de chercheurs en sciences sociales (sciences de l'éducation ou psychologie, principalement), ces acteurs comprennent les enjeux d'une enquête par entretiens et y participaient de façon enthousiaste. Par-delà les spécificités de ces interactions (voir encadré 2, p. 128), il faut voir dans cet enthousiasme parfois débordant une illustration des stratégies de légitimation de ces organisations. En un sens, mon rattachement à une université française faisait de moi un membre de l'*audience académique* que ces organisations tentent de cultiver. De façon consciente ou inconsciente, ils tentaient non seulement de faire apparaître leurs organisations sous une bonne lumière, mais aussi d'affirmer, par leur prédisposition, leur appartenance au monde universitaire, par opposition à des bureaucraties ministérielles considérées comme rigides, opaques et manquant de capacités.

Si cette entrée dans le terrain a eu comme apport principal de dévoiler les représentations et la structuration de la division du travail d'évaluation, je dois aussi noter une limite. Cette partie aurait bénéficié d'une consultation plus systématique des archives de ces différentes organisations. Si, par ma présence répétée sur le terrain et par la bonne volonté des enquêtés, j'ai pu avoir accès à une bonne quantité de documents internes (des agences, ministères, prestataires ou administrations locales), ces sources demeurent éparses. Au Mexique, l'absence d'archives ministérielles répertoriées à partir de 1987 était un problème insurmontable. Cependant, au Chili, j'avais pu commencer à travailler sur les riches archives ministérielles, avant la grève des archivistes qui s'est étendue pendant tout mon terrain, dans le cadre du mouvement social de 2019. L'accès à ces archives m'aurait sans doute permis de mieux caractériser les capacités ministérielles préexistantes, pour mieux mettre à distance la critique de ces organisations. Par exemple, les entretiens avec les cadres intermédiaires du ministère mexicain, et les matériaux qu'ils m'ont fournis, montrent la distance existante entre les représentations expertes et les réalités ministérielles.

# Chapitre 5
# Construire les capacités d'évaluation : la subordination des ministères face à l'autonomisation des agences et à la spécialisation des prestataires privés

## Introduction

Les acteurs bureaucratiques occupent une place centrale dans les coalitions ayant introduit les standards et les carrières professionnelles au Mexique et au Chili. Leur justification de l'évaluation découle, comme nous l'avons vu, de problématisations symétriques de l'enseignement et de l'administration éducative. En effet, s'ils s'engagent dans ces coalitions ce n'est pas seulement pour introduire leur instrument de prédilection, mais aussi pour modifier leur position au sein des rapports de pouvoir qui structurent le champ bureaucratique. Trois éléments caractérisent l'organisation des dispositifs introduits dans les deux pays. D'une part, il s'agit de dispositifs centralisés et standardisant l'évaluation enseignante au niveau national. Les prérogatives d'évaluation du travail enseignant, dans les mains des administrations locales depuis les années 1980, y sont transférées aux administrations centrales. D'autre part, parmi ces administrations centrales nous ne retrouvons pas seulement les ministères de l'Éducation, mais aussi des agences autonomes d'évaluation et des prestataires privés, les centres d'évaluations paraétatiques qui construisent les instruments d'évaluation. Ces processus de centralisation, d'agencification et d'externalisation sont à situer dans la critique des administrations « traditionnelles » (ministérielles et locales) portée par les experts éducatifs des deux pays. Si elle peut reposer davantage sur une mise en cause de leurs capacités ou de leur politisation, dans les deux cas, cette critique justifie le transfert du pilotage des dispositifs à l'extérieur des ministères, voire de l'État. Enfin, nous devons signaler que l'évaluation par standards repose sur des savoirs psychométriques spécialisés, qui se développent en parallèle à la mise en œuvre de ces dispositifs. L'enjeu d'où ces savoirs seront construits est donc majeur pour aborder les politiques bureaucratiques de l'évaluation.

Dans ce chapitre, nous abordons les enjeux du contrôle bureaucratique des dispositifs et de la construction de capacités étatiques à partir de l'étude des triangles institutionnels mis en place pour piloter l'évaluation. Ces triangles apparaissent comme un cas d'école nous permettant d'interroger de pair les processus d'agencification et d'externalisation, ainsi que leurs effets sur les administrations publiques préexistantes. Les raisons amenant à la mise en place d'agences autonomes, c'est-à-dire disposant d'une personnalité juridique et de ressources

propres ainsi que d'une autonomie relative du politique, sont diverses et bien connues[30]. Dans de nombreux cas, la mise en place d'agences de régulation ou de pilotage a pu être considérée comme une mise à distance du politique vouée à protéger la prise de décisions experte sur des sujets considérés sensibles. La thèse de la dépolitisation doit néanmoins être nuancée : si les agences autonomes semblent bien valoriser une légitimité technocratique, elles ne sont pas le produit « d'un improbable "collège invisible" agissant de concert pour déposséder la politique démocratique de ses attributs »[31]. Au contraire, la construction d'agences est à mettre en relation aussi avec le développement de nouveaux savoirs de gouvernement, inscrits dans les transformations expertes, professionnelles et de l'action publique. Dans certains domaines, la construction d'agences autonomes répond aux « incertitudes » épistémiques concernant l'objet gouverné et à l'enrôlement d'experts prétendant assurer la justesse et la justice des mesures adoptées[32]. Ces différentes justifications de l'agencification peuvent être mises en rélation avec la « réputation » et l'image organisationnelle des agences, à partir desquelles se construisent l'autonomie et le réseau bureaucratique de l'organisation[33]. Les « réputations » organisationnelles montrent aussi que, loin d'être actée juridiquement, l'autonomie se construit et s'entretient dans les interactions entre acteurs bureaucratiques et politiques. Ces différentes justifications de l'agencification, tantôt « politiques » tantôt « techniques », ainsi que les réputations des organisations sont importantes pour comprendre l'autonomisation de l'Institut national de l'évaluation de l'éducation au Mexique, la création de l'Agence de la qualité de l'éducation au Chili et leurs rôles différents dans les dispositifs d'évaluation par standards.

Ces dispositifs reposent en large mesure sur le travail de prestataires privés, les centres d'évaluation paraétatiques. Dans le sillon des réformes néolibérales, le recours à des acteurs privés ou au marché a été décrit comme la forme la plus aboutie du « mimétisme marchand de l'État », où les agents publics confient dans le marché comme le mode de résolution des problèmes publics le plus efficace[34]. Or, loin de l'image d'un marché triomphal, les administrations étatiques peuvent souvent conserver un rôle décideur et régulateur central au sein des processus de privatisation[35]. Par ailleurs, le recours à des acteurs privés ne s'inscrit pas nécessairement dans des trajectoires de réforme néolibérales, mais peut aussi révéler des

[30] Pour une revue de la littérature, voir Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, nº 3, p. 407-433.
[31] Bastien François et Antoine Vauchez (dir.), *Politiques de l'indépendance. Formes et usages contemporains d'une technologie de gouvernement*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2020, p. 27.
[32] Daniel Benamouzig et Julien Besançon, « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques », *Sociologie du travail*, 2005, vol. 47, nº 3, p. 301-322.
[33] Daniel P. Carpenter, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press, 2010.
[34] Matthieu Ansaloni et Andy Smith, « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et action publique*, 2017, vol. 6, nº 4, p. 9-28.
[35] Nathan Rivet, « À la recherche de la concurrence. L'État au défi de la privatisation de ses prisons », *Revue française de socio-économie*, 2023, vol. 31, nº 2, p. 25-48.

trajectoires de formation de l'État mêlant acteurs publics et privés[36]. C'est au niveau de la mise en œuvre et des bureaucraties de guichets que se situent les travaux latino-américains contemporains. Au Mexique ou en Argentine, l'incorporation d'acteurs associatifs ou politiques à la mise en œuvre des politiques publiques a pu être décrit comme le développement d'une « parabureaucratie » servant à contourner les hiérarchies ministérielles et/ou permettant une « multiplication de la capillarité de l'État […] et une normalisation d'une présence précaire et instable des institutions du *Welfare* »[37]. Les raisons du recours à des acteurs privés sont donc diverses et ne correspondent pas nécessairement et exclusivement à la marchandisation ou à la privatisation de l'action publique. L'étude des centres d'évaluation paraétatiques mexicain (le Centre national d'évaluation de l'enseignement supérieur, Ceneval) et chilien (le MIDE) nous éloigne d'une approche des politiques publiques « par le bas » et nous rapproche de l'étude de la « péri-administration »[38] située à l'interstice de l'État et de l'université et où circulent les experts éducatifs des deux pays.

Les travaux sur les processus d'agencification et d'externalisation mettent en lumière l'inclusion de nouvelles organisations, techniques ou privées, à la mise en œuvre des politiques publiques. Les effets de cette inclusion sur les bureaucraties ministérielles existantes sont cependant moins systématiquement étudiés que les raisons conduisant à la mise en place d'agences ou au recours au privé. Ces effets semblent osciller entre, d'une part, la dépossession de ministères qui perdent leurs prérogatives et deviennent dépendants de l'expertise des agences ou de leurs prestataires et, d'autre part, le maintien de l'autorité ministérielle et le gouvernement à distance dans des cas où le « volume de capitaux » des agents leur permettrait de préserver leur autonomie administrative[39]. Ces alternatives sont bien entendu schématiques et des formes d'hybridation des objectifs et des préférences peuvent émerger de la circulation des acteurs de part et d'autre de la frontière étatique[40]. Pour penser ces recompositions bureaucratiques à géométrie variable, dans ce chapitre nous proposons de passer d'une perspective centrée sur les acteurs vers une approche organisationnelle et centrée sur les capacités bureaucratiques. Celle-ci nous permet d'expliquer la nature hybride des capacités produites par les standards et la mise en place de relations de « co-dépendance » entre les ministères et leurs prestataires privés.

---

[36] Kimberly J. Morgan et Andrea Louise Campbell, *The Delegated Welfare State: Medicare, Markets, and the Governance of Social Policy*, New York, Oxford University Press, 2011

[37] Gabriel Vommaro, « Une bureaucratie para-étatique mouvante. La production locale du Welfare des précaires en Argentine à l'ère du capitalisme postindustriel », *Gouvernement et action publique*, 2019, vol. 8, nº 1, p. 58. Voir aussi Alejandro Agudo Sanchíz, *Una etnografía de la administración de la pobreza: la producción social de los programas de desarrollo*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana Ciudad de Mexico, 2015 et Alejandro González Vázquez, Fernando Nieto Morales et Rik Peeters, « Parabureaucracy: The case of Mexico's "Servants of the Nation" », *Governance*, 2023, early view, en ligne, p. 1-23.

[38] Ulrike Lepont, « Les experts les plus consultés aux États-Unis : L'hypothèse d'une péri-administration. Le cas des politiques de protection maladie (1970-2010) », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, nº 6, p. 887-913.

[39] M. Ansaloni et A. Smith, « Des marchés au service de l'État ? », art cit.

[40] Antoine Vauchez (dir.), *Le moment régulateur: naissance d'une contre culture de gouvernement*, Paris, Presses de Sciences Po, 2024.

Ce faisant, nous nous inscrivons dans la ligne de travaux récents ayant étudié « l'externalisation des capacités » dans les États latino-américains. Nous mettons à l'épreuve l'hypothèse selon laquelle le recours aux acteurs privés pour développer des capacités bureaucratiques découle des contraintes strictes sur les dépenses publiques[41]. Pour cela, nous nous intéressons particulièrement aux capacités en termes de « ressources » et de « professionnalisation » des bureaucraties. Par ressources nous entendons tous les aspects matériels permettant aux administrations de fonctionner et d'aspirer à remplir leur mandat : ce sont les ressources financières et budgétaires, mais aussi le personnel ou les infrastructures physiques de l'organisation. De son côté, la professionnalisation comprend le degré d'expertise du personnel administratif, ainsi que les procédures de recrutement : les agents revendiquant la maîtrise d'un savoir spécialisé par le biais d'un diplôme (de licence, mais surtout de master ou de doctorat) sont considérés plus professionnalisés, d'autant plus si leur recrutement est réalisé à partir de procédures impersonnelles de sélection (ce qui n'exclut pas que des procédures informelles puissent aboutir à la création de « niches » professionnelles[42]).

L'agencification et l'externalisation à l'œuvre dans l'introduction des dispositifs d'évaluation déclenchent des « politiques de l'organisation »[43] qui affectent la division du travail bureaucratique, les ressources et la professionnalisation des administrations. Les implications politiques de l'évaluation sont en ce sens majeures, non seulement pour les nouvelles « bureaucraties techniques » chargées de piloter les dispositifs, mais aussi pour des ministères de l'Éducation plus ou moins dépossédés de leurs prérogatives « traditionnelles » et de leurs ressources. La redéfinition des rôles légitimes de ces différentes organisations découle du travail de démarcation entre le « technique » et le « politique »[44] réalisé par les experts « éducatifs » enrôlés dans les ministères ou les agences autonomes. Ce travail a pour objectif non seulement de revendiquer une juridiction experte sur l'évaluation, mais peut aussi découler d'une volonté d'éviter d'endosser la responsabilité du dispositif[45]. L'externalisation des capacités étatiques au sein de centres d'évaluation paraétatiques permet aux acteurs experts de

[41] Jessica A. J. Rich, « Outsourcing Bureaucracy to Evade Accountability: How Public Servants Build Shadow State Capacity », *American Political Science Review*, 2023, vol. 117, nº 3, p. 835-850.
[42] Sur ce point, voir Erin Metz McDonnell, *Patchwork Leviathan, op. cit.*
[43] Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, nº 3, p. 407-433.
[44] Celle-ci peut être considérée comme une forme de « boundary work » ayant pour objectif de dépolitiser certains aspects de l'évaluation, comme l'évaluation des épreuves. Ce travail de démarcation est plus évident au Mexique, où il se place dans la droite continuité des tentatives de dépolitiser l'administration par l'évaluation décrites dans les premiers chapitres. Sur la notion de « boundary work » et son application à une sociologie de l'administration et des politiques publiques, voir Damon Mayrl et Sarah Quinn, « Defining the State from within: Boundaries, Schemas, and Associational Policymaking », *Sociological Theory*, 2016, vol. 34, nº 1, p. 1-26.
[45] Ce que nous pouvons rapprocher de formes organisationnelles (« *agency* ») d'évitement du blâme, par opposition aux stratégies de mise en scène (*presentational*) et politiques (*policy*), voir Christopher Hood, *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton, Princeton University Press, 2011, p. 18.

réaliser ce double travail de technicisation et de brouillage des contours de la responsabilité des dispositifs.

La thèse que nous défedons dans ce chapitre est la suivante. La construction de capacités en dehors des ministères aboutit à deux processus analogues de dépossession et de subordination ministérielle. Au Chili, c'est une logique de *subordination* qui domine. Le ministère ayant vu ses fonctions réduites au minimum lors de la privatisation de l'éducation pendant les années 1980, l'introduction des standards équivaut à une récupération de prérogatives. Cependant, celles-ci ne se traduisent pas par la création de nouvelles capacités, qui sont développées dans un centre d'évaluation privé (MIDE) et, dans une moindre mesure, dans l'Agence de la qualité de l'éducation, créée en 2011. L'absence de ressources et d'expertise propres explique la dépendance du ministère envers son prestataire. Le cas mexicain est caractérisé par un cas extrême de subordination, la *dépossession*. Dans le but de dépolitiser l'administration, l'introduction de l'évaluation par standards en 2013 signifie la mise à l'arrêt du précédent dispositif qui était cogéré par le syndicat enseignant et le ministère. Le dispositif est placé sous la tutelle d'une nouvelle agence autonome (INEE) et les capacités d'évaluation qui pouvaient exister au ministère sont mises à l'écart, au profit d'un centre d'évaluation paraétatique (Ceneval). Ces agences non seulement subordonnent le ministère, mais lui ôtent une partie de ses ressources et suppriment une partie des capacités qui avaient pu y être développées au cours des dernières décennies. Dans les deux pays, ces centres d'évaluation paraétatiques dépendent néanmoins aussi des contrats de prestation de service avec l'administration, ce qui aboutit *in fine* à des relations de « co-dépendance ».

Pour étudier ces processus, nous nous attarderons d'abord sur la division du travail d'évaluation mise en place au lendemain de l'introduction des standards. En décrivant le rôle formel des différentes organisations enrôlées dans le dispositif, nous prêtons une attention particulière aux discours et aux représentations croisées et comment celles-ci justifient l'externalisation du cœur de l'évaluation, la construction des épreuves (1.). Ces représentations font ressortir la double dimension « objective » et « subjective » des capacités bureaucratiques et le rôle que les réputations jouent dans leur institutionnalisation. Dans une deuxième partie, nous approfondissons cette problématique en analysant comment l'externalisation se traduit par la construction de capacités en dehors de l'État (2.). Ce processus a pour résultat la subordination d'un ministère chilien particulièrement contraint par le carcan constitutionnel néolibéral. Au Mexique, il aboutit à une dépossession ministérielle conflictuelle, où aucune des trois organisations du dispositif réussit à revendiquer avec succès la juridiction sur l'évaluation. Ces différences se traduisent par des mises en œuvre différenciées des standards qui contribuent, en retour, aux institutionnalisations contrastées des instruments au Mexique et au Chili.

## 1. Les origines de la nouvelle division du travail évaluatif : la critique des bureaucraties ministérielles, entre capacités et politique

Les différentes stratégies de légitimation de l'évaluation par standards sont respectivement portées par le Centre de perfectionnement, innovation et expérimentation pédagogique (CPEIP) au Chili et l'Institut national d'évaluation de l'éducation (INEE) au Mexique, qui obtiennent la tutelle de ces dispositifs. Cette autorité formelle sur les dispositifs ne clôt pas les politiques bureaucratiques de l'évaluation, qui reposent dans les deux pays sur une division du travail complexe. Étudier les politiques de l'organisation de cette division du travail nous permet, dans cette première partie, de voir dans quelle mesure elles représentent une « technologie de gouvernement à part entière »[46]. Cette division du travail lie différentes organisations (ministères, agences, centres d'évaluation paraétatiques) et redistribue entre elles des ressources matérielles et symboliques. Nous ne pouvons cependant pas nous en tenir aux rapports inter-organisationnels formels : les divisions du travail évaluatif mexicaine et chilienne reposent sur des réseaux bureaucratiques et experts. Par le biais de ces réseaux, les « *instrument constituencies* » ayant porté les standards dans ces pays cultivent leurs réputations au sein de différentes audiences politiques, bureaucratiques et universitaires, ce qui contribue à stabiliser leurs préférences et leur autonomie bureaucratique[47].

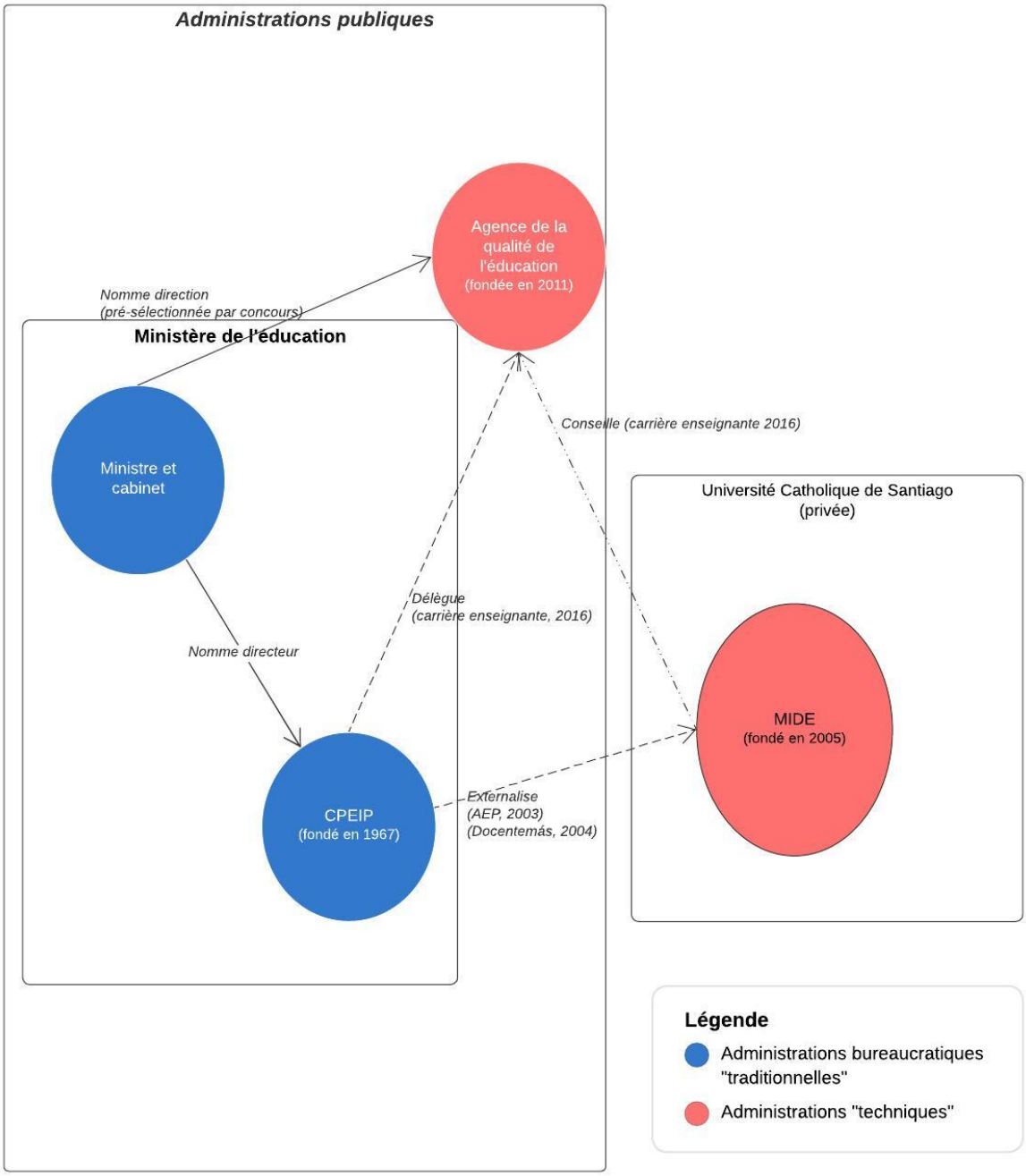
Dans cette première partie, nous interrogeons pourquoi les préférences de ces réseaux s'orientent vers l'externalisation de la plus importante partie de l'évaluation, la construction des épreuves. La question des capacités est centrale au Chili (1.1.). Elle n'est pas négligeable au Mexique, où elle est cependant découplée d'une volonté de dépolitiser l'administration par l'externalisation (1.2.). En effet, les représentations des capacités bureaucratiques s'appuient autant sur des facteurs « objectifs », c'est-à-dire les capacités bureaucratiques préexistantes, que « subjectifs », alors inscrits dans des luttes politiques et organisationnelles et enracinés dans les dispositions sociales et professionnelles des acteurs. Si, dans les deux pays, les acteurs experts justifient l'externalisation comme un moyen d'éviter que les ministères d'Éducation soient « juge et partie » de l'évaluation de enseignants, le sens pris par cette « neutralisation » de l'évaluation diverge dans les environnements institutionnels mexicain et chilien.

Dans les deux pays, des centres d'évaluation paraétatiques liés au monde universitaire ont la responsabilité de la construction des dispositifs tandis que les ministères nationaux sont chargés exclusivement de la mise en œuvre de l'évaluation et du rapport avec les enseignants. Dans les deux pays, des agences autonomes d'évaluation éducative interviennent aussi dans le dispositif, mais à des degrés différents : au Mexique, l'INEE supervise et sanctionne la

[46] P. Bezes et P. Le Lidec, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », art cit.
[47] Daniel P. Carpenter, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press, 2010 ; F. Gains, « Executive Agencies in Government », art cit.

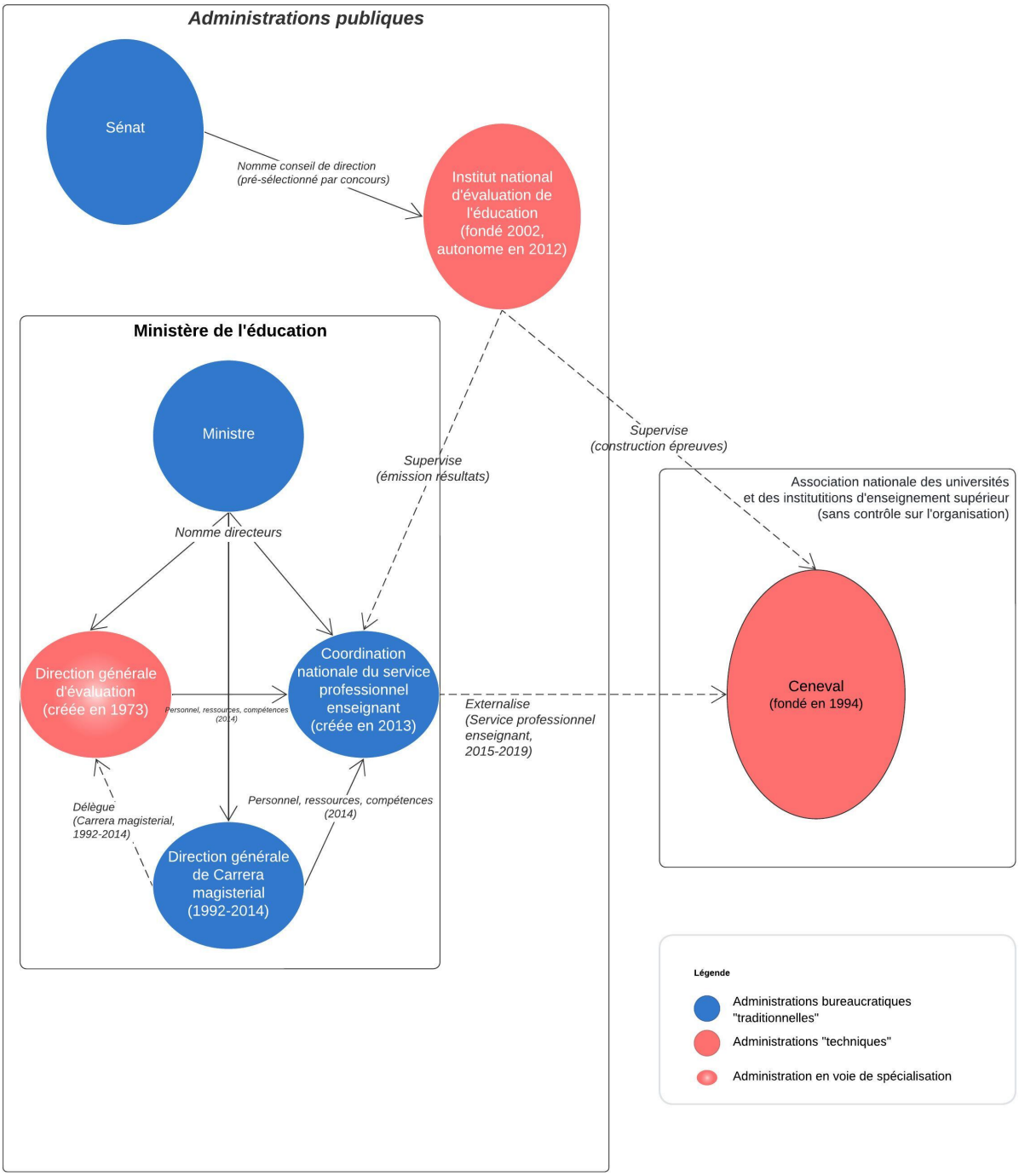
construction et la mise en œuvre de l'instrument, tandis que l'agence chilienne a la charge d'une de ses épreuves. Si cette convergence apparente a de quoi nous surprendre en vue des trajectoires institutionnelles des bureaucraties éducatives de ces deux pays, cet étonnement est nuancé par le transfert du dispositif du Chili vers le Mexique et par le choix d'outils de mesure comme le portfolio. Ce dernier nécessite en effet pour sa construction des savoirs spécialisés que les experts des « *constituencies* » sont les seuls à revendiquer. L'attention portée aux réseaux informels soutenant la division du travail évaluatif nous permet néanmoins d'apprécier les cheminements différenciés amenant à cette convergence apparente et nous permettra de voir, dans la suite de ce chapitre, leurs résultats différenciés en termes de construction de capacités et d'institutionnalisation des dispositifs. Les figures 1 et 2 décrivent sommairement la division du travail évaluatif et les attributions des différentes organisations qui y participent au Chili et au Mexique respectivement. Dans les deux sous-sections de cette première partie, nous mettons ces tableaux en mouvement, en revenant sur les liens des agences chargées des dispositifs (le CPEIP au Chili et l'INEE au Mexique) avec différentes audiences, et comment les réseaux qui se constituent entre ces mondes organisationnels justifient et organisent l'externalisation de l'évaluation.

Figure 1 : La division du travail évaluatif au Chili (2005-2023)




Source : élaboration propre. Pour plus de détails sur la réputation, rôle et personnel de ces agences voir le tableau 22 en annexe.

Figure 2 : La division du travail évaluatif au Mexique (1992-2019)




Source : élaboration propre. Pour plus de détails sur la réputation, rôle et personnel de ces agences voir le tableau 23 en annexe.

*1.1.Chili : l'externalisation comme réponse au manque de capacités*

Au Chili, les dispositifs d'évaluation enseignante *Docentemás* et « carrière enseignante » reposent sur une division du travail entre le ministère et son prestataire externe, le centre MIDE. Nous avons déjà expliqué comment la stratégie de légitimation professionnelle de l'évaluation est portée par les experts du Centre de perfectionnement, expérimentation et innovation pédagogique (CPEIP) qui, en obtenant la juridiction sur l'évaluation assurent la survie du centre. La place du CPEIP dans la division du travail évaluatif présente un caractère ambivalent : noyau de la stratégie de légitimation professionnelle du dispositif, le Centre a la charge des instruments *Docentemás* et de la « carrière enseignante », mais externalise toutes les tâches essentielles et « techniques » au centre universitaire MIDE. Pris entre le politique et l'université, le CPEIP n'est pas en mesure de développer des capacités évaluatives propres, ni d'asseoir son autonomie organisationnelle. Cela s'explique par deux mécanismes. D'une part, malgré le pilotage de la politique éducative et d'évaluation enseignante par les experts, l'attribution des dispositifs *Docentemás* et « carrière enseignante » entraîne une politisation relative du CPEIP à travers son couplage au cabinet ministériel. D'autre part, l'externalisation et la construction de capacités en dehors de l'État s'explique par la formation, en amont de l'introduction de ces dispositifs, d'un réseau d'interconnaissances entre experts universitaires et ministériels.

Entre 2003 et 2016, la division du travail évaluatif chilien repose sur le couple formé par le CPEIP et le MIDE. Alors que la juridiction sur l'évaluation (sa construction, sa mise en œuvre et la transmission des résultats aux enseignants) est attribuée au CPEIP, dès les premières expérimentations avec l'évaluation en 2002-2003, la construction des outils est externalisée aux psychologues spécialisés dans la mesure éducative de l'Université Catholique de Santiago (le MIDE ne voyant le jour en tant qu'organisation qu'en 2005). Ce travail inclut non seulement la construction des standards (un travail conjoint de ces universitaires avec les experts ministériels[48]), mais aussi, et surtout, la conception des différents outils d'évaluation mobilisés. Comme nous l'avons expliqué dans la première partie de la thèse, ces outils, notamment l'épreuve de connaissances mobilisée dans la « prime volontaire d'excellence » et dans la « carrière enseignante » et le portfolio, prennent appui sur des savoirs psychométriques. Cette affinité ne suffit cependant pas à expliquer le choix des psychologues de l'Université Catholique, comme nous le verrons. Avant cela, il nous faut préciser que, depuis 2016, un troisième acteur est impliqué dans la division du travail évaluatif. Il s'agit de l'Agence de la qualité de l'éducation, l'agence autonome créée en 2011 pour prendre en charge toutes les

[48] Pour rappel, la première adaptation chilienne des standards états-uniens est réalisée par l'experte ministérielle Beatrice Ávalos à la fin des années 1990, voir chapitre 2.

évaluations du système éducatif (comme les épreuves standardisées de connaissance des élèves, SIMCE, ou l'évaluation des écoles pouvant amener leur fermeture). Investie de ce rôle, l'Agence a pris en charge la construction de l'épreuve de connaissances enseignantes utilisée dans la carrière. C'est à partir de l'introduction de la « carrière » que le CPEIP se voit attribuer aussi l'administration des formations continues des enseignants, en ligne avec les résultats de l'évaluation. Cette division du travail s'explique autant par la réputation des organisations et de leurs capacités en amont de l'introduction de l'évaluation que par les réseaux liant les acteurs bureaucratiques au politique et à l'université.

*Les capacités préexistantes : la réputation du CPEIP après la dictature*

Aujourd'hui, cette division du travail reposant essentiellement sur des acteurs universitaires spécialisés a été institutionnalisée. Pour les experts « éducatifs » ayant conduit la politique éducative des gouvernements de la *Concertación* pendant les années 1990, peu d'alternatives semblaient viables. Le manque de capacités d'une administration publique et d'un CPEIP pris dans le carcan institutionnel mis en place par la dictature structurent le champ des possibles. Néanmoins, d'un point de vue historique, cette division du travail représente une nouveauté surprenante : depuis sa création à la fin des années 1960, le CPEIP revendique une réputation académique et une expertise propre en termes de formation enseignante et d'évaluation éducative. Ce Centre, surnommé « l'Olympe » par les cadres du ministère de l'Éducation, a été créé en 1967 comme un lieu de formation enseignante de pointe. Grâce à ses liens avec l'université (d'où provient le gros de ses enseignants) et à des cadres formés à la « pédagogie scientifique » de l'Université de Chicago, pendant ses premières années d'existence, le CPEIP est pionnier à l'échelle latino-américaine pour les questions de formation continue et d'évaluation éducative. Cette réputation scientifique et universitaire est découplée, comme nous l'avons dit, d'une forte identification avec la profession enseignante qui persiste jusqu'à nos jours. Malgré le coup d'État de 1973, le CPEIP maintient une relative autonomie qui s'apprécie par la continuité de ses cadres dirigeants. Son directeur entre 1974 et 1977, un officier de la marine, a par exemple réalisé un master en éducation à l'Université de Chicago, sous la supervision du psychologue Benjamin Bloom, comme Mario Leyton Soto, premier directeur du centre. René Reyes, qui dirige le centre entre 1994 et 2000 et qui réalisé son doctorat en éducation à Moscou entre 1970 et 1972, est maintenu dans son poste pendant la dictature.

Il considère que c'est pendant les années 1990 « que commencent les situations plus ou moins dures. On nous disait que la municipalisation était un processus irréversible, ce que certains parmi nous ne partagions pas. Alors le centre a eu une série de problèmes, de visions

distinctes. »[49]. Ainsi, alors que le Centre avait pu préserver relativement son autonomie pendant la dictature, la transition démocratique ouvre un processus de mobilisation politique de ses cadres qui se solde par la reprise en main de l'organisation par la hiérarchie politique du ministère.

*Le rapport au politique du CPEIP : la reprise en main par le cabinet ministériel*

L'origine et la résolution de ces « problèmes » illustrent l'imbrication entre politiques de l'organisation et représentations des capacités ministérielles. Ils découlent non seulement des orientations politiques du ministère de l'Éducation mais aussi de la non attribution de certains programmes de formation enseignante au Centre qui s'occupe pourtant traditionnellement de ces questions. Dans les chapitres précédents, nous avons présenté les résultats ambivalents de la stratégie de légitimation professionnelle des standards : si elle sert à enrôler le syndicat enseignant au projet de l'évaluation, les négociations entre le ministère et les enseignants semblent toujours prendre un tournant économicisant en dernière instance. Cette énigme peut être résolue par l'explicitation de la position organisationnelle des acteurs ministériels portant les standards. Situés dans le cabinet du ministre presque de façon ininterrompue entre 1990 et 2010, ces anciens des « centre de recherche indépendants » représentent le pôle le plus politique de l'expertise éducative chilienne. Malgré leur présentation « experte », ces acteurs militent ou du moins s'identifient avec les partis du centre-gauche, le Parti pour la démocratie et la Démocratie chrétienne, ce qui les oppose dans les luttes internes de la coalition de gouvernement à la direction du CPEIP, plus à gauche.

> « Gabriel [de Pujadas, directeur du CPEIP entre 1990 et 1994] est arrivé au CPEIP seul et dirigeait une équipe de fonctionnaires qui venait des temps de la dictature, ou avant… On n'avait pas des relations de confiance, mais de dispute [avec le cabinet]. […] Il a rassemblé les gens du CPEIP contre le ministère. Puis, René Reyes a pris la direction […] c'était un enseignant radical du CPEIP. Mais le Parti radical… Si la Démocratie chrétienne, n'étant pas le parti du ministre [le Parti pour la démocratie], n'avait pas beaucoup du pouvoir… imagine toi le parti radical, qui était très petit… […] Alors le CPEIP est resté avec le même financement qu'il avait pendant la dictature, très bas, et avec des fonctionnaires qui faisaient des cours qu'ils devaient vendre, comme s'ils étaient une ONG… »[50]

Cet extrait est particulièrement illustratif de l'imbrication entre les différences politiques, d'une part, et les réputations administratives, d'autre part. La non attribution de programmes comme

[49] René Reyes, cité par Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO, *Memoria patrimonial del CPEIP 1967-2017. Aportes a la historia de la política educacional de los últimos 50 años en Chile.*, Santiago de Chile, UNESCO/MINEDUC, 2018, p. 156.
[50] Entretien, Carlos Eugenio Beca, directeur du CPEIP entre 2000 et 2010, Santiago de Chile, 29 octobre 2019.

ceux financés par la Banque mondiale est justifiée par le conflit entre le cabinet ministériel et la direction du CPEIP. Ce conflit organisationnel se découple à son tour d'un conflit politique entre la direction (radicale) du centre, souhaitant renverser les politiques de la dictature, et les échelons politiques du ministère (démocrates-chrétiens et du Parti pour la démocratie) qui poursuivent des politiques en relative continuité avec celles de la dictature. Ce conflit peut être interprété comme une lutte pour les orientations politiques du ministère et pour le contrôle de ce centre dépendant du ministère, mais aussi comme un conflit entre différentes franges de l'expertise éducative chilienne. Depuis sa fondation en 1967, tous les directeurs du CPEIP, qui sont nommés par le ministre, ont des trajectoires qui débutent par des formations enseignantes[51], ce qui ne change pas après la reprise en main du centre par le cabinet ministériel en 2000. La rupture connue par le centre en cette année se situe au niveau des origines organisationnelles des nouveaux cadres du Centre, qui proviennent désormais du cabinet ministériel. Carlos Eugenio Beca, directeur du CPEIP entre 2000 et 2010, est enseignant de formation, ancien directeur du centre de recherche PIIE et ancien directeur du cabinet du ministre Ricardo Lagos entre 1990 et 1992. De même, le directeur de l'évaluation, puis de la « carrière enseignante » est aussi un ancien du cabinet ministériel. Ces acteurs considèrent leurs fonctions comme étant « davantage technique[s] que politique[s] […] c'est-à-dire, orientée[s] vers le contenu de l'agenda éducatif du ministère »[52]. Malgré cette conception de soi, le nouvel alignement partisan et idéologique entre la direction du Centre et du ministère est évident.

Ce conflit intra-ministériel est découplé d'un argument sur les capacités du Centre dont les fonctionnaires venaient « du temps de la dictature, *ou avant…* ». Cet « avant » mérite notre attention. Il signale le vieillissement d'une institution qui aurait souffert de sa survie pendant le régime militaire : la continuité des équipes se serait soldée par une sclérose des approches et des tâches, centrées autour de la « vente de cours » de formation continue peu adaptés à des politiques comme l'évaluation enseignante. Comme un des fonctionnaires du CPEIP le reconnaît, la transformation de la réputation du centre d'un « Olympe » universitaire à une « ONG qui vend des cours » s'explique par les pertes en personnel éprouvées pendant la dictature : « Quand nous sommes arrivés ici il y avait des éminences, mêmes des prix Nobel [*sic*.]. [Héctor] Croxatto [biologue, prix national de sciences en 1979] a travaillé ici […] et les universités, ont volé toutes les éminences »[53]. La perte de cette réputation et de ce personnel

[51] La seule exception étant Juan Enrique Fröemel, directeur pendant quelques mois en 1982. Capitaine de la marine, il a cependant réalisé un doctorat en éducation à l'Université de Chicago sous la supervision de Benjamin Bloom, comme ses prédécesseurs Mario Leyton Soto et Eduardo Cabezón. La liste complète des directeurs (et leurs courtes biographies) pour la période 1967-1999 se trouve dans Jaime Caiceo Escudero, *Un esbozo para la historia del CPEIP*, Santiago de Chile, CPEIP, 1999, p. 27-34. Pour la période 1999-2019 (sans les biographies), voir *Memoria patrimonial del CPEIP 1967-2017*, *op. cit.*., p. 182.
[52] Entretien, Carlos Eugenio Beca, *op. cit.*
[53] Travailleur du CPEIP retraité, cité par Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO, *Memoria patrimonial del CPEIP 1967-2017*, *op. cit.*., p. 149

universitaire se comprend dans un contexte de baisse du budget du Centre, qui contraint la possibilité de développer des capacités propres, par exemple, en embauchant des « éminences » universitaires, qui prennent le chemin de l'exil pendant la dictature, pour rejoindre les « centres de recherche indépendants » à leur retour.

> « Non [le ministère n'avait pas ses propres équipes de mesure éducative]. C'est-à-dire, on pouvait avoir des professionnels avec une quelque expertise, mais avoir une équipe opérative avec la capacité de faire cela… De faire les épreuves, non. On doit externaliser cela. Pareil pour le portfolio. C'est une question très administrative. Quand tu nécessites des gens à mi-temps pour faire quelque chose c'est très compliqué de les embaucher au ministère, parce que tu finis par leur payer six mois plus tard. C'est très dur de maintenir cette équipe pour l'année d'après, la moitié abandonne. […] Une grande partie du travail que fait MIDE avec les enseignants a lieu après 18h. A cette heure les gens du ministère ne peuvent pas, ils rentrent chez eux ! Et les enseignants ne peuvent pas pendant la journée ! De ce point de vue, on a toujours su que ça allait être complexe et que nous avions besoins d'équipes techniques. »[54]

Dans une situation comparable à celle décrite par Jessica Rich au Brésil, les règles imposés sur l'administration pour l'achat de biens ou de services invitent à l'externalisation de la construction de capacités[55]. Dans le cas du CPEIP, cette externalisation se justifie par des contraintes pratiques (comme les embauches à mi-temps ou les horaires de travail), des questions « très administratives ». Nous avons vu néanmoins que ces contraintes « administratives » poussant à la construction d'équipes « techniques » en dehors de l'État s'insèrent dans des disputes politiques et dans une interprétation des capacités préexistantes du ministère et concrètement d'un CPEIP ayant perdu sa réputation universitaire. Si le cabinet ministériel reprend la main sur le CPEIP en parallèle à l'introduction de l'évaluation enseignante, la possibilité de développer les instruments « en interne » n'est pas envisagée – « on doit externaliser cela ». Comme l'affirme un ancien dirigeant du Centre, « pour le CPEIP [l'évaluation] n'a pas représenté grand-chose en interne, parce que tout ce qui concernait les instruments on le faisait avec MIDE, sinon l'impact aurait été brutal, on aurait créé un MIDE dans le CPEIP ! »[56]

[54] Entretien, directeur de l'unité d'évaluation enseignante (2005-2014), puis de la carrière enseignante (2015-2020) et directeur du CPEIP (2014-2015), Santiago de Chile, 16 octobre 2019.
[55] Jessica A. J. Rich, « Outsourcing Bureaucracy to Evade Accountability » art cit.
[56] Entretien, directeur du CPEIP (2015-2018), Santiago de Chile, 08 novembre 2019.

*Les rapports interpersonnels à l'université : une externalisation au profit du pôle psychométrique de l'expertise éducative*

Cette prise en main du CPEIP ne représente cependant qu'une politisation relative. L'alignement des priorités bureaucratiques et politiques autour de la carrière enseignante s'assimile davantage à l'autonomisation du CPEIP dans une ligne similaire à celle décrite par Daniel Carpenter[57]. Or, dans ce cas, l'enrôlement des acteurs politiques par les experts bureaucratiques n'a pas pour résultat l'autonomisation *de l'organisation* : nous l'avons vu, le CPEIP ne reçoit pas des ressources significativement supérieures à celles de la période précédente et n'est pas en mesure de construire des capacités évaluatives internes. C'est davantage le réseau expert évoluant entre l'administration éducative et les universités, l'« *instrument constituency* », qui impose ses préférences et redirige la construction de capacités en dehors de l'État. L'autonomie ainsi gagnée par ces acteurs experts repose sur les liens personnalisés qui se construisent entre l'administration et les universités, soutenus par les acteurs politiques, et contournant une administration publique considérée incapable de réaliser des tâches spécialisées.

L'évaluation enseignante est un bon exemple de cela. Déjà en 1996, l'introduction du dispositif de mesure de la valeur ajoutée, SNED, découle des liens entre le ministre de l'époque, l'économiste José Pablo Arellano, et les aussi économistes Alejandra Mizala et Pilar Romaguera : tous les trois ayant passé par le centre de recherche indépendant Corporation d'études pour l'Amérique latine (CIEPLAN) entre la fin des années 1980 et le début des années 1990[58]. Il en va de même pour l'introduction des premiers dispositifs d'évaluation par standards (la « prime d'excellence pédagogique » et *Docentemás*), attribués à une équipe d'économistes de l'Université du Chili (le centre Microdatos), en partenariat avec des psychologues de l'Université Catholique qui obtiendront par la suite l'exclusivité sur ce dispositif .

> « Je crois que cette relation est devenue possible à travers une discussion entre le ministère et ce qui est devenu aujourd'hui le MIDE autour de l'épreuve de sélection universitaire. Il y a eu une première rencontre entre le ministère et les équipes de Jorge Manzi et de Microdatos de [l'Université du] Chili, pour une collaboration de politique éducative. Ça n'a pas abouti, mais ça a produit le contacte entre le ministère et un groupe d'universitaires qui se spécialisait en mesure éducative. […] Au final, je pense que faire

[57] « L'autonomie bureaucratique, dans sa forme la plus puissante, se trouve lorsqu'il apparait que les hommes politiques et les bureaucrates sont alignés politiquement. L'apparence du contrôle et de la fidélité peut masquer l'autonomie bureaucratique. » Daniel P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy, op. cit.,* p. 35.

[58] Sur l'importance de ce centre dans la production des politiques économiques (et sociales) après la transition démocratique, voir Antoine Maillet et al., « Los monjes fuera del monasterio: CIEPLAN y su producción intelectual durante cuatro décadas de política chilena », *Política. Revista de Ciencia Política*, 2016, vol. 54, nº 1, p. 189-218 ; Patricio Silva, « Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks », *Journal of Latin American Studies*, 1991, vol. 23, nº 2, p. 385-410.

ces liens et ces collaborations avec les universités, entre l'État et des institutions privées, nous permet de faire des choses ensemble qui autrement ne seraient pas possibles. »[59]

Deux traits caractérisent les rapports entre administration et experts universitaires amenant l'externalisation de tâches comme l'évaluation enseignante. D'une part, ces liens découlent des réputations académiques de ces universitaires, qui reposent à leur tour en général sur des diplômes obtenus aux États-Unis[60]. L'articulation de ces acteurs dépend aussi, voire surtout, de leurs interconnaissances construites à l'extérieur de l'administration (dans les « centres de recherche indépendants », par exemple), ou en son sein. L'exemple de la liaison du ministère à Jorge Manzi et au centre *Microdatos* est éclairant en ce sens. Au début des années 2000, la collaboration lors de la réforme de l'épreuve d'accès à l'université, particulièrement polémique et fortement critiquée par la droite[61], alimente la confiance du cabinet ministériel envers ces experts – qui découvrent, au passage, « la dimension politique de la mesure » et le besoin d'être « plus prudents » dans le futur[62]. D'autre part, la personnalisation des liens implique un risque de fragilité face à des changements politiques ou universitaires (« Microdatos ce n'est plus la même chose depuis les changements [dans sa direction] »[63]). Cette fragilité et cette personnalisation sont renforcées par le fait que, avant 2010, les contrats de prestation de service passés entre les universités et l'administration ne doivent pas passer obligatoirement par des appels d'offre publics. Ce mode relativement informel d'externalisation permet des collaborations ciblées et n'oblige pas les universitaires à construire une architecture administrative occupée de répondre aux appels à projets. Si cette procédure a été formalisée par la suite, les appels d'offre publics ouverts par l'administration renforcent la construction de capacités en dehors de l'État et la dépossession ministérielle, tout en institutionnalisant le pouvoir des acteurs bénéficiés par la personnalisation initiale des rapports entre l'administration et les universités, comme nous le verrons dans la section suivante.

### *1.2. Mexique : l'externalisation et l'agencification comme tentatives de dépolitisation de l'administration éducative*

Au Mexique, les politiques de l'organisation de l'évaluation sont aussi d'abord une question de capacités administratives. Or, contrairement au cas chilien, la question y est moins où ces capacités seront construites mais qui est en mesure de revendiquer les détenir. L'introduction

[59] Entretien, directeur de l'unité d'évaluation enseignante (2005-2014), *op. cit.*
[60] Jorge Manzi et Alejandra Mizala ont obtenus leurs doctorats à UCLA, Pilar Romaguera à l'Université de Boston. Voir chapitre 2 pour plus de détails biographiques de ces acteurs.
[61] La réforme vise à aligner plus fermement le contenu des épreuves aux contenus obligatoires scolaires. Les partis de la droite, alignés avec les propriétaires des écoles privées voient dans cet alignement une atteinte à la « liberté d'enseignement » – une ligne d'argumentation typique contre les tentatives d'étatisation de l'éducation.
[62] Entretien, Jorge Manzi, président du MIDE, Santiago de Chile, 04 octobre 2019.
[63] Entretien, directeur de l'unité d'évaluation enseignante (2005-2014), *ibid.*

du « service professionnel enseignant » et l'autonomisation de l'INEE confortent les revendications juridictionnelles de l'agence sur l'évaluation, en détriment de la direction générale d'évaluation du ministère, comme nous l'avons déjà indiqué. Or, en construisant les épreuves du dispositif « *Carrera* », les psychométriciens évoluant à l'intérieur de cette direction avaient construit une série de savoirs, de techniques et une maîtrise pratique des capacités de mesure alignés avec les principes de mesure de l'INEE et du Ceneval. L'importance du projet de dépolitisation de l'administration centrale soulève, davantage qu'au Chili, l'importance des représentations et des réputations comme dimension essentielle des capacités bureaucratiques, inextricable de sa dimension « objective » et performative. Pour comprendre la construction de capacités en dehors de l'État, il nous faut donc revenir sur les capacités ministérielles préexistant au « service professionnel », ainsi sur les luttes organisationnelles ayant abouti à l'externalisation et ayant mis à terme le processus de spécialisation entamé par la direction générale d'évaluation.

*Les capacités préexistantes : la spécialisation oubliée de la direction générale d'évaluation*

Au Mexique, l'introduction du « service professionnel enseignant » suppose un changement majeur dans l'organisation de l'évaluation enseignante. Entre 1992 et 2014, le ministère mexicain, à travers sa direction générale d'évaluation, les épreuves du dispositif « *Carrera* »[64]. Cette direction voit le jour dans les années 1970, dans le contexte de la massification de l'enseignement secondaire et universitaire, où elle a la charge d'élaborer les épreuves de sélection des lycées de la capitale, ainsi que de certaines formations universitaires (comme les épreuves d'accès à l'École normale supérieure mexicaine). Rapidement, la direction générale d'évaluation devient le repère ministériel pour la construction d'épreuves standardisées et ses agents entament un processus de professionnalisation et de spécialisation dans des disciplines comme la statistique ou la psychométrie.

L'actuel directeur général d'évaluation, un ancien de la direction, évoque avec regret la fin des programmes de formation organisés par le ministère peu après son arrivée en 1992, « on a ramené des spécialistes de Puerto Rico, du College Board [états-unien], José Luis Gaviria, un psychométricien brillant de la Complutense de Madrid […] de l'IEA[65], un mexicain de Harvard… »[66]. Ces formations ont permis à certains, comme lui, de connaître le domaine de la

[64] La direction générale d'évaluation construit les épreuves de connaissance des enseignants (celles-ci comptent pour 25 % du résultat entre 1992 et 1998, pour 28 % entre 1998 et 2011 et pour 5 % entre 2011 et 2014), ainsi que celles évaluant les connaissances des élèves (l'épreuve ENLACE, comptant pour 50 % du résultat à partir de 2011). Ces deux outils sont les seules évaluations véritablement « externes » du dispositif qui inclut d'autres critères comme la formation continue, le diplôme, l'ancienneté ou la participation à l'administration scolaire ne faisant l'objet que d'une vérification administrative. Pour plus de détails, chapitre 3.

[65] International Association for the Evaluation of Educational Achievement, organisation créée dans les années 1960 par des spécialistes de la mesure éducative de l'UNESCO.

[66] Entretien, directeur de la direction générale d'évaluation et de politiques, Ciudad de México, 12 avril 2019.

psychométrie et d'acquérir les capacités, ou du moins la grammaire, nécessaires à la construction d'évaluations standardisées[67]. Il s'agit d'une spécialisation pionnière. Le Ceneval, qui revendique ces mêmes capacités, ne voit le jour qu'en 1994. En dehors du ministère, seulement quelques chercheurs universitaires mènent ces réflexions et ils ne créent l'INEE qu'en 2002. Dans un contexte de spécialisation croissante de la mesure éducative, après deux décennies de construction d'instruments d'évaluation, les équipes ministérielles ont une longueur d'avance.

> « En 1972, quand l'unité d'évaluation a été créée, c'était un groupe d'enseignants au sein du ministère qui avaient ces inquiétudes… Ils ont commencé à stabiliser quelques documents comme "Statistique basique", "Élaboration d'instruments", de réactifs [questions[68]], de modèles d'analyse, de matériaux… En 1980 on avait déjà dix paquets, qui étaient les documents de base pour que n'importe quel constructeur puisse rentrer dans l'élaboration d'instruments. Ceux qui dominaient ces documents devenaient coordinateurs. Moi je suis devenu coordinateur très vite, parce que je les ai appris vite, et parce que je venais de la faculté de psychologie, où j'avais suivi les cours Psychométrie 1 et 2 de María Luisa Morales. Elle était déjà âgée, mais elle avait écrit le livre *Statistique appliquée à l'évaluation*, et elle enseignait la théorie et la pratique dans le laboratoire de psychométrie. […] Cela m'a beaucoup aidé quand je suis arrivé ici, je venais déjà avec des connaissances. »[69]

Ce récit des premières années de ce qui devient la direction générale d'évaluation sert à illustrer l'existence de capacités d'évaluation, du moins en formation, au sein du ministère. Tous les « constructeurs » – fonctionnaires intermédiaires écrivant les questions et montant les différentes épreuves élaborées par la direction – n'ont cependant pas suivi une formation spécialisée en psychométrie comme ce « coordinateur ». Si certains ont une bonne connaissance des méthodes statistiques grâce à, par exemple, des formations en sciences de la nature, la plupart des fonctionnaires de la direction sont des « pédagogues, des spécialistes en éducation, des enseignants »[70]. Spécialisés dans leur domaine d'enseignement (espagnol, mathématiques, histoire, arts, éducation physique, etc.), ils sont formés sur le tas à la psychométrie à partir des documents internes de la direction – « les années 1980 étaient des moments d'apprentissage, tout était plus artisanal »[71]. Cet aspect « artisanal » prédomine jusqu'à l'introduction du

[67] Une des anciennes membres de la direction évoque même un séjour de formation à Harvard avec le vénézuélien Fernando Reimers (une des têtes d'affiche de l'économie de l'éducation latino-américaine) ayant failli se terminer par son inscription en thèse et une publication conjointe avec lui.
[68] Dans le jargon psychométrique un « réactif » est une question d'une épreuve de choix multiple, dans la suite de ce chapitre nous traduirons directement ce terme par « question », de façon à simplifier la lecture.
[69] Entretien, chargé d'analyse des instruments du « service professionnel enseignant » (1), ancien chef de département de construction des épreuves d'éducation physique de « *Carrera* », 26 février 2019, Ciudad de México.
[70] Entretien, directeur de la direction générale d'évaluation et de politiques, *op. cit.*
[71] Entretien, chargé d'analyse des instruments du « service professionnel » (1), *op. cit.*

« service professionnel enseignant », qui fait ressortir l'absence de procédures systématiquement formalisées et de revendication publique des capacités psychométriques du ministère.

> « Depuis bien avant que je rejoigne la direction [en 1999], ils élaboraient des épreuves pour les enseignants et les élèves, mais ce n'était pas bien documenté. […] Tu ne retrouvais pas sur Internet, ou nulle part ailleurs, des documents publics décrivant le processus que l'on suivait pour évaluer les enseignants et les élèves. Les gens de la direction ou de l'INEE le connaissaient très bien, ou les enseignants de la direction et du syndicat qui révisaient les instruments d'évaluation, , parce qu'ils signaient les accords. […] Mais tout ce qui relève des questions, des contenus pris en considération, de la démarche employée pour construire les épreuves… Toutes ces choses si importantes, que tu vois très bien chez Ceneval, n'étaient pas rendues publiques par la direction. Pour nous, tout était très clair, à partir de nos documents, mais le public ne le savait pas. […] Ce n'est que récemment que nous nous sommes dit que quelque chose devait être écrit. »[72]

Ces formes de secret bureaucratique n'ont pas été historiquement un problème pour la direction d'évaluation ministérielle, du moment où celle-ci est la seule organisation en mesure de revendiquer le monopole sur l'évaluation éducative. Or, la décennie de 1990 voit émerger de nouveaux acteurs portant pour bannière la « transparence » des procédures évaluatives. C'est le cas des experts à l'origine de l'INEE qui critiquent notamment la non publication des résultats obtenus par les élèves mexicains aux épreuves de l'UNESCO (1997) et de l'OCDE (2000)[73]. C'est le cas aussi du Ceneval qui, contrairement au ministère, publicise ses donnés et la méthodologie employée pour les obtenir. Dans ce contexte, le manque de codification des savoirs joue à l'encontre de la réputation technique et apolitique de la direction générale d'évaluation et, en conséquence, à sa monopolisation de l'évaluation.

Une deuxième menace sur la juridiction ministérielle de l'évaluation peut être identifiée dans l'extrait précédent : l'opacité du ministère contraste avec la transparence des procédures pour le syndicat enseignant. Nous l'avons déjà évoqué, l'imbrication administrative du syndicat et la gestion de « *Carrera* » par des commissions paritaires aboutit à une ambiance paranoïaque dans les couloirs du ministère. En partie, cela est le résultat de relations relativement cordiales entre les constructeurs des examens et les réviseurs syndicaux, construites au cours de presque un quart de siècle d'interactions répétées. Entre 1992 et 2014, ces deux groupes se réunissent une fois par un après la mise en œuvre des épreuves de « *Carrera* ». Lors de ces réunions, les

[72] Entretien, chargée d'analyse des instruments du « service professionnel enseignant » (2), ancienne coordinatrice d'examens d'espagnol à la direction générale d'évaluation, Ciudad de México, 15 février 2019.
[73] Il s'agit respectivement des épreuves ERCE et PISA. Un bon exemple de critique de ce manque de « transparence » peut être trouvée, par exemple, dans Felipe Martínez Rizo, « El proyecto del INEE y sus primeros años » dans *INEE: una década de evalaución 2002-2012*, Ciudad de México, INEE, 2012, p. 17.

questions sont revues une à une pour vérifier leur difficulté et leur correspondance à la bibliographie envoyée aux enseignants. Logiquement, ces réunions éveillent des tensions entre ministère et syndicat :

> « Ton caractère et le leur y était pour beaucoup, s'ils allaient rentrer à la dispute ou pas. Parfois tu te disais, "quelle horreur de personne que j'ai eue". Tout le monde avait peur de la *maestra* Elida, d'éducation spéciale, qui détruisait les examens. Mais moi je n'ai pas eu de problèmes, si elle défendait son travail, moi aussi. […] Même si on y allait avec tout, il y avait une relation de respect. C'était une semaine de travail dur, parce que ton travail était remis en question. Surtout si on t'enlevait vingt-cinq questions… Mais si on t'enlevait une, deux ou aucune ça allait […] on commentait seulement si on t'en enlevait beaucoup. »[74]

Loin de rapports purement conflictuels ou collusifs, la relation entre le personnel administratif ministériel et les cadres envoyés par le syndicat oscille entre « l'horreur » et le « respect ». Lors de ces séances de révision, le travail d'une année des constructeurs est remis en question d'une épreuve dont la survie est un gage de valeur dans les représentations bureaucratiques. Les agents de la direction d'évaluation reconnaissent, d'une part, les vertus de la collaboration et un certain enrichissement des épreuves par le regard professionnel et un versant de « perversion » du processus, d'autre part.

> « Ils ont commencé à introduire des nouveaux critères [pour exclure des questions[75]]. En tant que spécialiste, tu allais te défouler ailleurs, parce que tu savais qu'il n'y avait pas de raison de les annuler, mais politiquement il convenait qu'il n'y ait pas de bruit avec ces questions. […] C'était comme devenir moins rigide, si nous l'avons jamais été… C'est très différent à faire une analyse depuis une perspective statisticienne […] à partir du contenu et les options de réponse. »[76]

Les interactions au sein de ces commissions sont représentatives des ambivalences dans lesquelles sont pris les « constructeurs » de la direction générale d'évaluation, dont le travail est pris à l'étau entre leurs principes et manuels de psychométrie, d'une part, et les accords politiques entre leurs supérieurs et le syndicat, d'autre part. L'actuel directeur d'évaluation ayant participé à ces négociations « politiques » affirme néanmoins que la relation avec le syndicat était « bonne » et qu'une « bonne synergie » émergeait des discussions de l'évaluation : « Je ne vais pas te dire qu'on s'entendait à merveille, mais on pouvait atteindre des objectifs en commun lorsque l'on comprenait que l'objectif est d'améliorer la qualité de l'éducation et la situation des enseignants, sans affecter à leurs conditions de travail. »[77].

---

[74] Entretien, cheffe de département à la direction générale d'évaluation, *op. cit.*
[75] Des critères comme l'alignement de la question avec les formations enseignantes ou avec les façons d'enseigner, par exemple.
[76] Entretien, chargée d'analyse des instruments du « service professionnel enseignant », *op. cit.*
[77] Entretien, directeur de la direction générale d'évaluation et de politiques, *op. cit.*

Ces différents éléments pointent que la politisation de l'évaluation au sein de ministère de l'Éducation est une entrave aux revendications de la direction à la juridiction sur l'évaluation. En effet, la cultivation de l'audience syndicale et la faible formalisation interne des procédures évaluatives ministérielles contraste avec le soin extrême porté par le Ceneval à la dimension formelle de l'évaluation : à son automatisation, à sa codification et la publicisation de celle-ci – au point où le centre ne manque pas une occasion de mettre à l'honneur la « méthodologie Ceneval »[78]. Fondé en 1994, ce centre d'évaluation paraétatique partage des similitudes autant avec l'INEE qu'avec la direction générale d'évaluation. La création de ce centre répond originellement à une idée conjointe de l'Association nationale des universités et du sous-secrétariat d'éducation supérieure et de recherche scientifique du ministère, qui cherchent à mettre en place des épreuves communes pour l'accès aux universités de la capitale, les plus demandées et dont les procédures uniques de sélection produisent tous les ans des problèmes d'affectation. En ce sens, Ceneval a pour objectif la production d'outils très similaires à ceux élaborés par la direction générale d'évaluation, dont les premières épreuves construites dès la fin des années 1970 servent à sélectionner les étudiants des écoles normales de formation enseignante de la capitale et qui met aussi en œuvre, jusqu'à aujourd'hui, l'épreuve de sélection et affectation de l'enseignement secondaire. Si les objets de mesure de ces deux organisations se recoupent, Ceneval promet une objectivité garantie par son extériorité à l'administration éducative. En ce sens, les prétentions du centre d'évaluation sont similaires à celles qui ont justifié la création de l'INEE en 2002.

La stratégie de dépolitisation de l'administration marque une rupture définitive pour la direction générale d'évaluation. L'objectif d'isoler le dispositif de l'influence syndicale implique une réorganisation drastique des tâches. Le ministère des finances reprend l'administration des salaires enseignants, responsabilité déléguée depuis la décentralisation de 1992 aux administrations locales, à travers le dispositif « Fond d'apports pour les paies éducatives et les coûts opérationnels » (FONE). Au sein du ministère de l'Éducation, la direction de « *Carrera* » est supprimée et la plupart de ses fonctionnaires sont mutés à la nouvelle Coordination nationale du « service professionnel enseignant ». Ils y sont rejoints par la majorité des « constructeurs » de la direction générale d'évaluation et par un contingent important de cadres intermédiaires chargés de la gestion des ressources humaines dans

[78] Cette méthodologie consiste en dix processus en amont et en aval de la mise en œuvre des épreuves et comprenant depuis leur *design* jusqu'à l'émission des résultats, l'entretien de l'épreuve et l'élaboration de matériaux complémentaires (pour les révisions, la lecture des résultats, etc.). Cette méthodologie est considérée « très scientifique » et « basée sur des critères internationaux et les avancés de la psychométrie et d'autres disciplines » par le Ceneval, Ceneval, *Origen y evolución del Ceneval*, Ciudad de México, Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, 2017, p. 65-66.

l'administration éducative de la capitale[79]. Le choix de ce dernier groupe n'est pas innocent. Habitués au traitement quotidien avec les directions syndicales, ils doivent être l'avancée qui permettrait de « tracer la frontière » [80] entre les tâches administratives et syndicales. Le but est non seulement de « récupérer l'espace administratif » qui serait tombé dans les mains du syndicat, mais aussi de déplacer « une caste qui se sent divine, ces enseignants du ministère qui se sentent "technico-pédagogiques" et qu'enrichissent avec cette position. C'était devenu un espace pour s'éloigner du salon de cours et devenir soi-disant des "techniciens" »[81]. Ces mots donnent le ton des représentations de la Coordination partagées par ses cadres : l'administration de l'évaluation doit être protégée de l'influence syndicale et enseignante.

*Le rapport au politique de l'INEE : l'autonomisation de l'agence comme création d'un « contrepoids » au ministère*

C'est ainsi qu'au lendemain de l'introduction du « service professionnel enseignant », la construction des instruments passe de la direction générale d'évaluation au Ceneval. La direction perd tout droit de regard sur le nouveau dispositif, qui est placé sous la houlette de la nouvelle Coordination nationale du « service professionnel enseignant », qui est à son tour chargée de la mise en œuvre et la logistique du dispositif – un rôle équivalent à celui du CPEIP au Chili. Comme indiqué dans la figure 2, le travail de ces deux organisations (Coordination et Ceneval) est supervisé, validé ou sanctionné par l'INEE. Ainsi, le rôle de l'Institut change drastiquement et sa direction, qui est désormais nommée par le Sénat mexicain, entretient désormais des rapports bien plus proches au politique que lorsque l'Institut occupait une place marginale sein du ministère de l'Éducation.

Comme nous l'avons déjà montré dans la première partie de la thèse, les experts à l'origine de l'INEE pensent cette institution par opposition au ministère de l'Éducation, comme un mode de dépolitiser l'administration éducative et de « passer des politiques du "coup de tête" aux politiques des preuves[82] ». Ce sont ces arguments qui justifient le renforcement et l'autonomisation de l'organisation, lors de l'introduction des standards en 2013 : « là où la capacité technique existe et là où la technique doit prévaloir sur la politique, c'est là en quelque sorte qu'une institution autonome est justifiée »[83]. Nous pouvons lire en creux que la « capacité

[79] L'administration éducative de la Ciudad de México est la seule à ne pas avoir été décentralisée lors de la réforme de 1992. Au moment de l'introduction de l'évaluation, elle dépend encore indirectement de l'administration centrale.
[80] Entretien, directrice générale pour la permanence des enseignants et des directeurs à la CNSPD, Ciudad de México, 13 février 2018.
[81] Entretien, ancien directeur de la CNSPD, *op. cit.*
[82] « *Pasar de las políticas de la ocurrencia a las políticas de la evidencia* » est la formulation originale. Ni « *ocurrencia* » ni « *evidencia* » n'ont de traduction évidente au français, notre traduction tente de préserver l'aspect spontané du type de pensée qu'est l'*ocurrencia*, la traduction d'*evidencia* par preuves est plus transparente, même si elle nous fait perdre la référence à la formule anglaise « *evidence-based policies* ».
[83] Entretien, Sylvia Schmelkes, membre du conseil de direction de l'INEE et présidente de l'institut entre 2013 et 2017, Ciudad de México, 06 mars 2018.

technique » existe au sein de l'INEE et que l'agence doit « prévaloir » sur un ministère excessivement politisé. De façon encore plus saillante qu'au Chili, le positionnement politiques des acteurs experts informe leur diagnostic sur les capacités et le « manque de crédibilité des processus d'évaluation – et pas seulement ceux des enseignants. Il fallait remplir un domaine où l'État mexicain était faible »[84].

Pour développer ces capacités (dans la construction d'indicateurs, épreuves, participation à des évaluations internationales comme PISA, parmi d'autres) l'INEE s'appuie sur la respectabilité et la capacité de rayonnement académique des fondateurs et des principaux cadres de l'organisation, qui sont tous universitaires[85]. L'université est d'ailleurs une des audiences privilégiées par l'Institut. En 2012, l'INEE comptait vingt-huit partenariats avec des institutions universitaires, dont l'Université Catholique de Santiago ou l'Université autonome d'Aguascalientes, respectivement des noyaux des évaluations éducatives latino-américaine et mexicaine. Ce rôle assumé d'animation de la discussion académique est confirmé par la publication de plus de cinquante « Cahiers de recherche » entre 2002 et 2019 et par la mise à disposition publique des bases de données de l'Institut. Comme nous l'ont confirmé plusieurs chercheurs rencontrés au cours de notre terrain, l'INEE est une source d'information pour leurs activités de recherche ou d'enseignement : « J'utilise souvent les matériaux de l'INEE dans mes cours. Par exemple, mon cours sur le système éducatif national : je ne pourrai pas le faire sans leurs matériaux »[86].

La cultivation de l'audience universitaire par l'INEE passe par une mise à l'écart réciproque des acteurs politiques. Ce choix s'avère problématique lorsque, après son autonomisation, l'INEE est doté d'un rôle bureaucratique et politique qui dépasse la simple production d'information. L'Institut doit désormais rentrer dans une relation beaucoup plus active avec le ministère, avec le prestataire élaborant l'évaluation enseignante et, de façon plus générale, avec les partis politiques, la profession enseignante et le public, qui investissent et politisent tous, à des degrés différents, l'Institut et le « service professionnel enseignant ». A l'autonomie sont rattachés une série de pouvoirs que l'INEE doit exercer en rentrant plus ou moins en conflit avec les administrations existantes :

> « Au Mexique, l'autorité éducative n'avait pas de contrepoids. C'est à dire que les autorités fédérales et des États ont agi toujours sans que personne leur fasse face. La

[84] Entretien, directeur de l'unité d'évaluation du système éducatif national à l'INEE, Ciudad de México, 06 mars 2018.
[85] La généalogie de l'INEE nous mène à l'État d'Aguascalientes où, comme nous l'avons évoqué dans le premier chapitre, le groupe de chercheurs réformistes proches de Pablo Latapí est bien ancré. Felipe Martínez Rizo et Margarita Zorrilla, les deux premiers directeurs de l'institut sont issus de cet état et de son université autonome. Sylvia Schmelkes et Eduardo Backhoff, leurs successeurs à la tête de l'institution sont aussi des universitaires de renom dans le domaine éducatif. Teresa Bracho, que nous avons déjà mentionné dans ce chapitre, a aussi connu une carrière universitaire avant de rejoindre les équipes de direction de l'INEE.
[86] Entretien, Alma Maldonado, chercheure au Centre de recherches et d'études avancées de l'Institut polytechnique national, Ciudad de México, 18 février 2019.

> création de l'INEE configure un nouveau modèle de gouvernance du système éducatif national, parce que l'INEE a comme fonction l'évaluation de tout le système éducatif national, autant au niveau fédéral que des États. C'est un pouvoir immense, et ce pouvoir s'exerce avec une autonomie par rapport aux autorités éducatives, par rapport à l'exécutif. »[87]

L'institution de l'INEE comme « contrepoids » et clé de voûte du « nouveau modèle de gouvernance » de l'éducation mexicaine produit une série de frictions internes entre le « vieux » et le « nouvel » INEE. Celles-ci servent à illustrer les enjeux de réputation connus par l'agence au moment de son autonomisation. Le premier groupe est situé principalement à l'unité d'évaluation du système éducatif national, le noyau « technique » de l'organisation chargé de la construction d'indicateurs du système éducatif et de la validation des épreuves du « service professionnel enseignant ». Ses membres se font les héritiers de l'*ethos* scientifique et apolitique ayant caractérise l'Institut depuis sa fondation. Si le « nouvel » INEE ne néglige pas l'importance de la production de statistiques « de qualité », ses membres, principalement situés dans l'unité de normativité et de politique éducative[88], revendiquent l'importance des coalitions de l'organisation et d'un rôle plus actif dans l'élaboration et le suivi de recommandations de politique publique, dont ils ont la charge.

Nous avons déjà décrit la tension entre ces deux groupes dans le chapitre 3, notamment en ce qui concerne la « perte du contrôle » sur les instruments d'évaluation éprouvée par les membres du « vieux » INEE lors de l'inclusion de considérations politiques à l'évaluation enseignante. Il nous faut maintenant revenir sur le rapport de l'Institut et particulièrement de sa direction aux acteurs politiques, pour interroger dans quelle mesure l'autonomisation de l'INEE permet à l'organisation d'imposer effectivement ses préférences dans un contexte de mobilisations syndicales contre l'évaluation. Si le rapport au ministère de l'Éducation a pu être décrit par une des membres du conseil de direction de l'INEE comme « totalement asymétrique, les gens là-bas ne leur méritent aucun respect »[89], cela semble concerner les agents, et non pas la direction politique du ministère : « Il existe un lien personnel que d'une façon nous limite, nous autolimite. J'aimerais bien qu'on ne se connaisse même pas, mais non, on est amis ! Le

[87] Entretien, Gilberto Guevara Niebla, membre du conseil de direction de l'INEE, Ciudad de México, 09 mars 2018. G. Guevara Niebla est une personnalité étonnante dans le secteur éducatif mexicain. Sa trajectoire est représentative des opportunités ouvertes à certains individus par les reconfigurations du système politique mexicain. Leader du mouvement étudiant de 1968, avoir passé plus de deux ans en prison et d'avoir séjourné brièvement au Chili avant le coup d'État de 1973, il se rapproche du PRI à son retour au Mexique, où il devient enseignant-chercheur à l'Université autonome métropolitaine. Dans les années 1990, il participera même à l'administration en tant que vice-ministre d'éducation pendant le gouvernement Salinas. Il occupe plusieurs postes d'importance dans le secteur éducatif, comme celui de membre du conseil de direction de l'INEE entre 2013 et 2018. Après la victoire présidentielle d'Andrés Manuel López Obrador, il devient à nouveau vice-ministre d'éducation et occupe aujourd'hui un poste dans le cabinet du ministre d'éducation.

[88] Ces deux unités sont les plus grandes de l'institut et celles concentrant le personnel le plus spécialisé. L'INEE compte aussi avec une unité de communication et une unité de contrôle administratif.

[89] Entretien, Margarita Zorrilla, membre du Conseil de direction de l'INEE, Ciudad de México, 22 février 2018.

ministre est très ami avec nous. »[90]. La personnalisation de ces liens a des effets sur l'autonomie de l'organisation, qui tend à s'aligner sur les desseins politiques : « nous sommes autonomes et nous disons tout le temps que le ministère ne va pas rentrer dans nos compétences et que nous allons nous défendre et je ne sais plus quoi. Mais dès qu'il y a le ministre d'éducation qui te parle, tu te mets à genoux. »[91].

La mise en œuvre des premières évaluations de la performance en 2015 nous permet cependant de nuancer la subordination de l'INEE aux préférences politiques. Cette année la tenue des évaluations du « service professionnel enseignant » coïncide, à une semaine près, avec les élections législatives de mi-mandat, que la « dissidence » enseignante tente de boycotter, particulièrement dans le Sud du pays, pour obtenir le retrait de l'instrument. Dès le mois de mars, le numéro deux du ministère de l'Intérieur demande aux membres de la commission d'éducation du Sénat d'être « compréhensifs » avec les enseignants et de respecter des accords signés entre son ministère et les sections syndicales mobilisées pour assurer la « gouvernabilité » du pays et la tenue des élections[92]. Quelques jours avant le rendez-vous électoral, le ministère, à travers la Coordination nationale du « service professionnel enseignant », annonce la « suspension indéfinie » des évaluations à la suite « d'éléments nouveaux à tenir en considération dans le processus »[93]. Le jour même, le ministre d'éducation se rend à l'INEE et demande à ses dirigeants de « mentir autant que nécessaire »[94] pour suspendre l'évaluation. Ceux-ci s'y opposent et exigent le retrait de l'annonce ministérielle et le maintien du calendrier tracé par l'Institut[95]. Au lendemain des élections, la suspension est annulée par un juge administratif et les évaluations démarrent comme prévu. Cette séquence aboutit néanmoins à la réforme du « service professionnel enseignant », qui refonde deux de ses outils de mesure dans un portfolio similaire à celui mis en place au Chili – la solution préféré par l'INEE « politique » face à l'INEE « technique » (voir chapitre 3).

Comment interpréter donc les rapports au politique de cette agence autonome ? Contrairement au Chili, où l'alignement du CPEIP au cabinet ministériel est une politisation relative permettant aux acteurs experts de reprendre le contrôle de l'organisation et de diriger la construction de capacités vers l'université, au Mexique, ces mêmes experts contrôlaient déjà l'INEE avant l'introduction des standards. Leur politisation relative les place dans un rapport ambigu au politique, qui crée autant de tensions à l'intérieur de l'organisation que dans les

[90] Entretien, Gilberto Guevara Niebla, *op. cit.*
[91] Entretien, Margarita Zorrilla, *ibid.*
[92] Senado de la República, « Reunión ordinaria de trabajo con el Lic. Luis Enrique Miranda Neva. Subsecretario de Gobierno en la Secretaría de Gobernación », Acta de la comisión de educación, 24 mars 2015.
[93] CNSPD, « Comunicado 129. Se suspenden indefinidamente los procesos de evaluación para ingreso, promoción y permanencia en educación », 29 mai 2015.
[94] Entretien, Margarita Zorrilla, *ibid.*
[95] INEE, « Comunicado 20. El INEE exige al Gobierno de la República dejar sin efectos la "suspención indefinida" de las fechas de evaluación del Servicio Profesional Docente », 30 mai 2015.

rapports de celle-ci au ministère de l'Éducation. Malgré la volonté des dirigeants de l'INEE de produire « l'image d'un État efficient et apolitique »[96] et leur capacité à imposer certaines de ses préférences comme lors de la suspension avortée de l'évaluation en mai 2015, la défense à outrance de l'évaluation identifie l'agence à la ligne politique gouvernementale – c'est du moins le reproche émis par les critiques de l'Institut et qui aboutira à sa fermeture en 2019, comme nous le verrons dans le chapitre 7. Pour compléter la comparaison avec la division du travail évaluatif chilien, il nous faut conclure par une considération du rôle de Ceneval dans le dispositif mexicain.

*Externaliser la construction des épreuves pour sécuriser le dispositif*

Le choix du Ceneval pour la construction des épreuves du « service professionnel enseignant » est peu surprenant au Mexique. Depuis sa création en 1994, le Centre a développé une réputation technique solide grâces à ses épreuves de sélection universitaire, de diplomation et à ses classements universitaires. D'ailleurs, lorsque, au début des années 2000, les cadres de la direction générale d'évaluation du ministère songent à la possibilité d'autonomiser l'évaluation éducative pour éviter l'influence des acteurs politiques ou syndicaux, la possibilité de sous-traiter ces tâches au Ceneval est déjà évoquée[97]. Le choix semble d'ailleurs évident pour le chargé ministériel du dispositif, le premier directeur de la Coordination nationale du « service professionnel enseignant » :

> « On me disait, il y a de l'expérience dans le pays, en Basse Californie, à Aguascalientes… Quelle expérience ? Où sont-ils ? Qui sont-ils ? Pour faire de la formation continue, les cours classiques, il y en a des centaines. Ça c'était la corruption et l'impunité. […] Et moi j'avais besoin d'infrastructure technique. C'est pour ça que je me suis appuyé sur l'Institut latino-américain de communication éducative (ILCE) et, en matière d'évaluation, Ceneval ont été les seuls qui ont levé le bras. Ils étaient liés à l'INEE depuis avant que j'existe, toujours dans une collaboration très étroite. […] J'ai demandé : qu'est-ce que nous avons [dans le ministère] ? On me dit que le vice-ministère de l'Éducation basique à une banque de questions (qui n'existait pas) et qu'évaluation en a une autre. […] Quel était le problème avec ces questions ? Tout le monde les connaissait par cœur ! Il nous fallait faire de nouveaux instruments. C'est là que nous décidons d'embaucher Ceneval, qui était l'institution la plus acceptée du pays

[96] Similaire à celle des cadres du ministère de développement social étudiés par Luciana de Souza Leão, « Optics of the State: The Politics of Making Poverty Visible in Brazil and Mexico », *American Journal of Sociology*, 2022, vol. 128, nº 1, p. 1-46.

[97] Mexicanos Primero, *La creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa de México. Un modelo de institucionalidad mixta, como experiencia de gobernabilidad de los sistemas educativos*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Políticas Públicas, 2007, p. 19.

dans ce domaine. Si tu me demandes si c'était un bon choix : non. Mais je n'en dirais pas plus, mon éthique professionnelle ne va pas au-delà de ça. »[98]

Cet extrait condense les raisons de l'externalisation de l'évaluation au Mexique et anticipe les tensions juridictionnelles produites par celle-ci. Ayant évolué dans l'administration éducative depuis les années 1980, ce cadre ministériel questionne les capacités du « pays » (c'est-à-dire d'administrations locales « subordonnées au pouvoir politique syndical ») et du ministère (dont les questions « tout le monde connaissait par cœur »). Par opposition, ce sont les organisations dotées d'une réputation technique (« acceptées ») qui sont en mesure de fournir cette « infrastructure » sécurisée, échappant au politique et permettant de produire les nouveaux instruments d'évaluation. Par ailleurs, les liens préexistants entre l'INEE et le Ceneval auraient dû faciliter l'externalisation et les échanges entre ces deux organisations. Nous verrons cependant que la division du travail mexicaine ne produit pas ces échanges vertueux, mais plutôt des rapports concurrentiels entre l'Institut et le centre d'évaluation.

Ceux-ci découlent autant de la relation triangulaire entre ministère, agence et centre que du réseau d'interconnaissances dans lequel évoluent les cadres du Ceneval et de l'INEE. En effet, ces deux institutions produisent des épreuves standardisées d'évaluation éducative et essayent de contribuer, comme le MIDE au Chili, aux débats psychométriques internationaux par la participation à des congrès professionnels ou la traduction d'ouvrages de référence du domaine[99]. Les deux organisations participent par ailleurs, avec les universités autonomes d'Aguascalientes et de Basse Californie à la publication de la revue psychométrique *Revalúe*[100]. Il n'est donc pas surprenant que des circulations professionnelles aient lieu entre le Ceneval et l'INEE. Une partie considérable du noyau « technique » de l'INEE a par exemple une expérience préalable au Ceneval : la directrice d'évaluation des enseignants a fait le changement en 2003, tandis que le directeur de l'unité d'évaluation du système éducatif et la directrice des mesures et du traitement de l'information ont rejoint l'INEE en 2014, après un changement de direction au Ceneval. Ces relations personnelles ne facilitent pas nécessairement les interactions entre les deux organisations, notamment du fait de la position d'autorité formelle de l'INEE, qui élabore le calendrier de l'évaluation et contrôle le travail du Ceneval. En effet, si, en amont de l'introduction du « service professionnel enseignant », le noyau « technique » de l'INEE souhaite tenir les évaluations enseignantes à distance, lors de la mise

[98] Entretien, ancien directeur de la Coordination national su « service professionnel enseignant », Ciudad de México, 15 mars 2019.

[99] En 2012, le Ceneval traduit à l'espagnol notamment le *Handbook of Test Development* (Downing et Haladyna, 2006), *Measuring Up* (Koretz, 2009) ou *The Basics of Item Response Theory* (Baker, 2001).

[100] Il n'est pas surprenant que ces deux universités soient mentionnées par le directeur de la coordination dans l'extrait précédent et qu'elles soient associées à cette publication. Sous l'impulsion de Felipe Martínez Rizo (Aguascalientes) et d'Eduardo Backhoff (Basse Californie), présidents de l'INEE respectivement entre 2003 et 2009 et entre 2013 et 2017, ces universités sont devenues deux des noyaux académiques de l'évaluation éducative mexicaine.

en œuvre du dispositif, ces acteurs se montrent particulièrement zélés lors du contrôle de qualité des instruments.

La comparaison entre les divisions du travail évaluatif chilienne et mexicaine laisse voir que, derrière les similitudes formelles, subsistent des différences qui anticipent les différents cheminements de l'évaluation dans ces deux pays. Sur le plan formel, la principale différence tient au rôle qu'occupent les agences autonomes dans les dispositifs d'évaluation enseignante. L'Agence de la qualité chilienne ne voit le jour qu'en 2011, soit huit années après les premières évaluations par standards et six années après la création du MIDE. Dans le cadre de relations institutionnalisées entre le ministère et son prestataire d'instruments d'évaluation, l'agence chilienne ne prend en charge que la mise en œuvre de la nouvelle épreuve de la « carrière enseignante » et n'entretient pas de rapport avec le MIDE. D'ailleurs, nous le verrons dans la prochaine section, le centre d'évaluation de l'Université Catholique se trouve aussi à l'origine de ce deuxième instrument d'évaluation. Au Mexique, l'INEE autonomisé en 2013 en parallèle de l'introduction du « service professionnel enseignant » occupe une place de supervision et de contrôle du ministère et de son prestataire Ceneval. Ces différences s'expliquent par les différents rapports au politique des réseaux bureaucratiques informels qui entourent l'évaluation. Là où l'introduction des standards au Chili signifie le couplage du CPEIP au cabinet ministériel aboutissant à une autonomisation des experts « éducatifs », au Mexique les tentatives de dépolitisation de l'administration par l'introduction des standards et l'autonomisation de l'INEE se traduisent par un rapport ambivalent au politique, entre distanciation et subordination de l'agence, qui entravent son autonomie et la légitimité du dispositif.

Ces différents rapports au politique découlent en partie des capacités préexistantes (avérées ou perçues) des ministères d'Éducation. Au Chili, après le sous-financement et le dépeuplement du CPEIP et les contraintes générales imposées par la dictature sur l'administration publique, la direction ministérielle juge l'organisation incapable de se saisir des tâches « techniques » de construction des épreuves. Si des représentations similaires concernent la direction générale d'évaluation du ministère mexicain, celle-ci construisait effectivement des épreuves dans le cadre du dispositif « *Carrera* » qui lui avaient permis d'entamer un processus de spécialisation psychométrique. Ces différences initiales structurent le processus de construction de capacités évaluatives. Là où le MIDE chilien connait un processus de spécialisation et de monopolisation de l'évaluation, les trois organisations mexicaines se disputent la juridiction sur l'évaluation.

## 2. La construction de capacités en dehors des ministères, entre logiques de subordination et de dépossession

Le rôle des prestataires externes, chargés en dernière instance de la fabrique de l'instrument, est particulièrement important au sein de ces configurations bureaucratiques. Des travaux classiques ont déjà mis en évidence que l'introduction de nouveaux instruments d'action publique entraîne généralement des formes de gouvernance mêlant acteurs publics et privés[101] et le rôle ambivalent que les capacités administratives jouent dans cette « nouvelle gouvernance » : tantôt elles sont une « limite » au développement et la mise en œuvre de ces instruments, qu'elles peuvent être étendues grâces à ceux-ci[102]. Si ces questions ne sont donc pas nouvelles, nous pensons qu'elles n'ont pas été systématiquement traitées conjointement. Cette section s'intéresse donc à la construction de capacités *en dehors* de l'État, aux effets de ce choix sur la spécialisation et la professionnalisation des organisations et aux éventuelles luttes juridictionnelles pouvant découler de spécialisations concurrentes. Le recours à des prestataires privés est justifié dans les deux pays par la nécessité d'évaluations indépendantes, où l'administration publique ne soit pas « juge et partie » de l'évaluation[103]. Le résultat de ces politiques de l'organisation désavantage les acteurs ministériels, qui voient barrée leur route à la spécialisation – particulièrement au Mexique – et qui sont rendus dépendants d'acteurs réussissant cette spécialisation. Comme dans la première section de ce chapitre, ces processus sont la conséquence des stratégies de légitimation et d'instrumentation des dispositifs et des environnements institutionnels où elles se développent. Au Chili, les contraintes constitutionnelles en termes de dépenses publiques expliquent la décharge de la construction de l'évaluation sur le MIDE et la spécialisation de ce centre et non pas du CPEIP (2.1.). Au Mexique, le processus analogue de professionnalisation et de spécialisation de l'INEE et du Ceneval, se superposant aux capacités ministérielles préexistantes, aboutit à des luttes juridictionnelles (2.2.). Celles-ci débouchent à leur tour sur des stratégies de contournement du contrôle, d'évitement du blâme et en définitive à l'incapacité des acteurs à lire le dispositif qu'ils construisent et mettent en œuvre. Ces différentes politiques de l'organisation de l'évaluation se traduisent, en dernier lieu, par des mises en œuvre différenciées des dispositifs (2.3.).

[101] Lester M. Salamon (dir.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2002.
[102] Christopher Hood, *The Tools of Government*, Londres, Macmillan, 1983.
[103] Cette expression revient à maintes reprises sur nos deux terrains. Elle sert à justifier les besoins d'une évaluation *externe* au système éducatif, où l'employeur des enseignants (l'administration publique) n'est pas en même temps leur évaluateur – ce qui pourrait biaiser les évaluations et les rendre vulnérables à la politisation. Au Mexique, cela est justifié par le fait que l'INEE doit *valider* les épreuves du dispositif, ce qui produirait un conflit d'intérêts si l'Institut les construisait aussi.

### *2.1. La subordination du ministère chilien : la monopolisation des savoirs évaluatifs au MIDE et l'institutionnalisation du manque de capacités ministérielles*

La mise en œuvre des standards demande le développement de capacités spécialisées et relativement sophistiquées. Au Chili, l'option de produire ces capacités au sein de l'administration publique, en général, et du CPEIP, en particulier, n'est pas envisageable : « l'impact aurait été brutal ». Le manque de ressources matérielles et humaines de l'administration est non seulement une représentation de sens commun bien ancrée dans les imaginaires des acteurs liés à l'État, mais aussi une réalité institutionnelle et organisationnelle. Prises dans le carcan de la Constitution de 1980 rédigée par le régime pinochetiste, les administrations publiques n'ont qu'un rôle d'intervention « subsidiaire », c'est à dire restreint aux domaines non couverts par le marché. Si la littérature a souvent associé cette organisation institutionnelle à « l'État minimal », il en demeure que les reconfigurations de l'administration et de l'élaboration des politiques publiques sont plus complexes que ce que cette définition laisse entendre[104]. Dans cette section, nous montrons que c'est bien un centre d'évaluation paraétatique, le MIDE, qui détient le monopole ses capacités étatiques d'évaluation. Cette spécialisation prend l'allure d'une prophétie auto-réalisée permettant aux experts universitaires de construire le MIDE et d'institutionnaliser le manque de capacités et la subordination des acteurs ministériels vis-à-vis leur prestataire.

La division du travail évaluatif chilien repose en grande partie sur le travail du MIDE de l'Université Catholique de Santiago. Créé en 2005, ce centre voit le jour, en premier lieu, pour élaborer les instruments d'évaluation enseignante qui commencent à voir le jour en 2002. Porté par la réputation nationale et internationale conférée par la construction des outils de mesure de la performance enseignante le MIDE a depuis grandi en taille et a élargi l'objet de ses interventions (construction et mise en œuvre d'épreuves régionales pour l'UNESCO, conseil à des ministères d'Éducation latino-américains, mais aussi enquêtes sociales, au management en entreprise). En suivant l'histoire de cette organisation, on découvre un double processus de spécialisation et de professionnalisation. Employant principalement des psychologues formés à l'Université catholique, le MIDE développe des capacités dans un domaine particulier et peu institutionnalisé, la mesure psychométrique. Faites de savoirs codifiés, alimentées par les propres recherches du centre, et pratiques, ces capacités placent le centre dans une situation de monopole concernant l'évaluation éducative et, particulièrement, enseignante.

[104] Antoine Maillet, « Beyond the Minimal State: Sketching an Alternative Agenda », *Revista de Ciencia Política*, 2012, vol. 32, nº 3, p. 687-701 ; Sabah Zrari, « Les concessions routières au Chili. Un changement sélectif », *Revue internationale de politique comparée*, 2010, vol. 17, nº 3, p. 73-87.

*La spécialisation du MIDE : des capacités universitaires au service de l'État*

Lorsque Jorge Manzi, président du MIDE, retourne à l'Université Catholique en 1991 après avoir obtenu son doctorat en psychologie à l'Université de Californie Los Angeles, il doit faire face à un paysage universitaire chilien peu encourageant : « dans l'école de psychologie, il devait y avoir quatre ou cinq enseignants avec un doctorat ». Alors qu'il envisage « d'essayer d'être un chercheur suivant le modèle conventionnel nord-américain […] "tu as un posté à l'université, tu te concentres sur un sujet, tu te spécialises, tu enseignes et tu fais des recherches" », il découvre rapidement que pour que cela soit possible « il fallait créer les conditions »[105]. Son projet de construction de capacités universitaires et le prestige de son diplôme états-unien le projettent dans une ascension rapide au sein de l'école de psychologie dont il devient le directeur en 1995 et où il développe un nouveau programme doctoral et une politique d'embauche exigeant un doctorat aux nouvelles recrues. À cette position, il est également en mesure de tisser des liens avec les pouvoirs publics : il coordonne par exemple en 1996 un des deux groupes de travail sur la mémoire des « détenus disparus » pendant la dictature. À cet engagement public s'ajoute une collaboration croissante avec le ministère de l'Éducation, comme lors de la réforme des épreuves de sélection universitaire décrite précédemment. C'est dans sa volonté de construction de capacités universitaires en partenariat avec l'administration que le MIDE prend racine.

Ces liens tissés entre Manzi et les gouvernements de la *Concertación* sont importants pour comprendre la genèse du MIDE. En 2002, lorsque l'épreuve « prime d'excellence pédagogique » (AEP)[106] est introduite comme préambule à l'évaluation enseignante obligatoire, les cadres du CPEIP réalisent leur « besoin d'un soutien professionnel. C'est de là que vient l'idée de prendre contact avec Jorge Manzi, qui était bien connu de l'équipe du cabinet du ministre »[107]. L'instrumentation des épreuves du dispositif (une épreuve de connaissances et un portfolio) demande le développement de techniques et de savoirs spécialisés. De par leur formation en psychologie, la plupart des membres de l'équipe maîtrisent déjà les techniques de construction et de mesure de l'épreuve de connaissances, qui reprennent les principes des questionnaires de mesure de la personnalité ou de l'intelligence. Néanmoins, la construction du portfolio – un outil nouveau et à peine expérimenté localement aux États-Unis – représente un plus grand défi. C'est pourquoi « l'équipe AEP » est envoyée suivre une formation chez *Educational Testing Services* (ETS) aux États-Unis. La directrice exécutive du MIDE, qui finissait à ce moment son doctorat en « mesure éducative », reconnaît que cette visite fut une « aide absolue » pour la construction de l'instrument : « nous avons eu comme principale

[105] Entretien Jorge Manzi, président du MIDE, Santiago de Chile, 04 octobre 2019.
[106] Cette épreuve permet aux enseignants qui s'y présentent volontairement et qui obtiennent les meilleurs résultats d'obtenir des compléments de salaire. Voir chapitre 1 pour plus de détails.
[107] Entretien, Carlos Eugenio Beca, *op. cit.*

référence, même s'il a évolué avec le temps, le portfolio travaillé à l'ETS. Nous l'avons appelé "*Marco de la buena enseñanza*", mais c'est le *Framework for Teaching* de Charlotte Danielson[108], avec quelques actualisations »[109]. Cette formation a été centrale dans la construction de capacités chiliennes d'évaluation, d'abord dans le cadre des épreuves d'AEP et, deux années plus tard, du dispositif *Docentemás*. Initialement, l'administration avait considéré embaucher directement l'ETS, mais le coût demandé par les états-uniens fait tomber cette option[110]. La direction du MIDE y voit plutôt une volonté de « créer des capacités au Chili »[111], ce qui s'est effectivement produit. Malgré la courte durée de la formation, elle permet à ces chercheurs déjà spécialisés et légitimes aux yeux du ministère de revendiquer le monopole de la principale technique de mesure de l'évaluation par standards.

L'introduction du dispositif *Docentemás* en 2005 aboutit la formalisation du MIDE à partir de « l'équipe AEP ». Après avoir développé le dispositif expérimental AEP, les psychologues de l'Université Catholique obtiennent, par les mêmes réseaux d'interconnaissance, la construction du dispositif *Docentemás*. Étant donné son caractère obligatoire, le budget de *Docentemás* est beaucoup plus conséquent, ce qui permet (ou oblige) aux psychologues universitaires de créer une structure pour administrer les ressources financières et humaines nécessaires à l'élaboration et l'entretien du dispositif. Encore aujourd'hui, *Docentemás* est le noyau du MIDE, représentant environ 50 % de son budget et un tiers du personnel : alors que le centre est initialement composé d'une quarantaine de personnes (environ vingt par dispositif), en 2019, le MIDE compte 187 salariés permanents, dont 62 exclusivement dédiés au dispositif *Docentemás*[112] – un effectif supérieur à celui du CPEIP lors des années 1990. Outre permettre la construction du nouvel instrument d'évaluation des performances enseignantes, ces ressources enrichissent l'université, au double sens du terme. D'une part, Jorge Manzi et son équipe y voient une contribution au projet de « construction de capacités » institutionnelles et de la réputation de l'école de psychologie. D'autre part, l'administration de l'Université catholique récupère 10 % du montant de tous les contrats du centre, le fameux « *overhead* », que le MIDE doit inclure dans sa budgétisation, comme tous les centres de recherche de l'université.

C'est la première de ces deux dimensions qui nous intéresse particulièrement. En effet, si les psychologues occupant des postes de direction dans le centre abandonnent leurs carrières dans la recherche au profit du travail organisationnel (« quand le centre est né, je me suis dit :

[108] Pour plus de détails sur cet outil et le rôle de sa formalisation par Charlotte Danielson, voir chapitre 2.
[109] Entretien, directrice générale du MIDE, Santiago de Chile, 25 septembre 2019.
[110] Entretien, coordinateur de la division de carrière enseignante au CPEIP au moment de l'entretien, ayant rejoint depuis mars 2020 le MIDE comme « conseiller stratégique sur les sujets enseignants », Santiago de Chile, 16 octobre 2019.
[111] Entretien J. Manzi, *op. cit.*
[112] Entretien, directrice générale du MIDE, *ibid.*, entretien, directrice de l'équipe en charge de Docentemás au MIDE, Santiago de Chile, 27 septembre et 10 octobre 2019.

je dois me faire à l'idée que ma carrière est liée à la construction de capacités, plutôt qu'à mener des projets focalisés dans la psychologie sociale »[113]), le MIDE embauche ses propres chercheurs, dont les travaux portent sur des sujets connexes aux interventions du centre et emploient même parfois les données que celui-ci produit. Au-delà de ses six chercheurs permanents, une partie du personnel de *Docentemás* participe aussi régulièrement à des congrès scientifiques spécialisés. L'allemande Sandy Taut est un excellent exemple du rôle du MIDE comme lieu de production savante à la croisée des mondes universitaire et de l'administration. Après avoir obtenu un doctorat en éducation à l'Université de Californie Los Angeles en 2005 (comme J. Manzi), Taut rejoint le MIDE récemment créé. Elle y développe une carrière académique « classique » pendant douze années, au cours desquelles elle dédie ses recherches à l'évaluation enseignante par standards récemment introduite au Chili. Dans une optique psychométrique concentrée sur la « validité » des mesures et la capacité à discriminer des instruments, ses recherches[114] ont permis de « défendre techniquement » un dispositif que « personne ne voulait. […] Les gens de droite voulaient faire passer des épreuves aux étudiants et faire de la valeur ajoutée. Pour les gens de gauche c'était néolibéral. […] Elle nous a aidé à donner à l'évaluation une légitimité dans la communauté experte, pas tant la politique. »[115]. Devenue aujourd'hui directrice de l'agence de la qualité de l'éducation bavaroise, Taut est un bon exemple des circulations que ces acteurs spécialisés peuvent connaître entre l'université et l'administration éducative. La directrice de l'équipe *Docentemás*, est elle-même issue de l'école de psychologie de l'Université Catholique, depuis laquelle elle a rejoint le ministère avant d'intégrer le MIDE au moment de sa création.

Ce ne sont pas seulement des externalités positives savantes qui sont enclenchées par la monopolisation des techniques d'évaluation enseignante. La construction de ce dispositif singulier demande (et produit) aussi une maîtrise des savoirs pratiques liés à la construction et à la mise en œuvre de l'instrument : « il y a une partie de savoir appliqué qui est de l'ordre de la dextérité, de l'expertise qui se développe par la pratique. C'est ici que les gens deviennent des experts »[116]. Ces « gens » sont autant des psychologues, qui composent l'essentiel du contingent de construction du dispositif, mais aussi des enseignants ou, du moins, des diplômés des licences en éducation ou en pédagogie.

> « Chez les enseignants, plus que l'expérience dans la salle de cours, ce qui nous enrichit c'est que ce sont des gens qui ont une formation pédagogique. En dernière instance,

[113] Entretien, Jorge Manzi, *op. cit.* Il publie tout de même régulièrement des articles dans des revues spécialisés dans ce domaine, ainsi que dans celui de la mesure et l'évaluative éducative, néanmoins, il est rarement l'auteur principal de ceux-ci.
[114] Pour un exemple récent et coécrit avec le président du MIDE, voir Jorge Manzi, María Rosa García et Sandy Taut (dir.), *Validity of Educational Assessments in Chile and Latin America*, Cham, Springer, 2021.
[115] Entretien, directrice de l'équipe en charge de *Docentemás*, *op. cit.*
[116] *Ibid.*

> l'objet de l'évaluation ce sont des compétences pédagogiques et nous avons besoin de gens qui comprennent bien ce qu'enseigner veut dire et qui soient en mesure d'évaluer l'apprentissage au croisement des aspects pédagogiques et des connaissances du contenu. […] C'est rare de trouver cela chez les psychologues. Mais, par contre, ils ont les connaissances méthodologiques pour faire un instrument dans le contexte d'une évaluation standardisée à grande échelle. […] Tu dois savoir faire un instrument qui discrimine, qui soit fiable, qui puisse être appliqué par différents évaluateurs de façon consistante… »[117]

Nous reviendrons plus en détail sur l'imbrication de ces pratiques et expertises dans le chapitre 7. Pour l'instant, notons que leur articulation en amont est aussi un facteur de spécialisation et de monopolisation de l'évaluation par le MIDE. Puisque la construction des instruments demande une navigation fine entre les mondes de l'enseignement et de la mesure psychologique, le développement d'un savoir pratique à cheval entre les deux est un atout majeur qui ne peut voir le jour qu'à tâtonnements et au fil des interactions entre ces acteurs et leurs socialisations à leurs univers de référence respectifs. La construction de ces savoirs pratiques est un processus truffé d'erreurs – moins visibles dans le cas chilien, après quinze années de mise en œuvre, mais que nous pouvons identifier au Mexique. Une fois institutionnalisés, ces savoirs sont un facteur supplémentaire de la monopolisation du dispositif par le MIDE, au détriment de sa contrepartie ministérielle, le CPEIP.

*La gestion de l'externalisation et la subordination du ministère*

Les acteurs ministériels sont subordonnés aux psychométriciens universitaires. Cette subordination découle d'un manque de capacités structurel, causé par les restrictions opérationnelles de l'administration chilienne évoluant dans le carcan de l'État subsidiaire. La division du travail d'évaluation est aussi une division du travail politique : le rôle plus politisé des acteurs du CPEIP décharge le MIDE de l'entretien de la légitimité du dispositif. Néanmoins, l'opacité produite par ces asymétries épistémiques et de capacités produisent une centralité du MIDE, qui occupe progressivement ce rôle de légitimation du dispositif.

Le CPEIP est l'instance chargée de la politique ministérielle d'évaluation et de formation enseignante, une position maintenue grâce à sa réputation au sein de la profession. En conséquence, le ministère, à travers le centre, est propriétaire du dispositif d'évaluation, de ses instruments de mesure et des données qu'il puisse produire. Malgré cette position, le centre n'est pas en mesure d'exploiter systématiquement ces données, ou de développer le type de recherches conduites par les chercheurs du MIDE – d'ailleurs, jusqu'à récemment, le contrôle de ces données était souple et virtuellement aucune contrainte pesait sur les recherches

[117] Entretien, directrice de l'équipe en charge de *Docentemás*, *op. cit.*

produites. Par-delà cette question, le manque de capacités techniques du CPEIP empêche les cadres ministériels de formuler des commentaires, encore moins des réserves ou des exigences à leurs contreparties universitaires. Pour le coordinateur de la division d'évaluation enseignante, cela est la conséquence des rythmes et des contraintes du travail dans l'administration publique :

> « Le désir de s'engager dans les processus pédagogiques existe chez les cadres techniques mais, en fin de compte, les exigences administratives prennent 75-80 % de ton temps, et ce n'est que le reste que tu dédies aux questions académiques. Beaucoup ont renoncé à cette partie pour se dédier à 100 % au bureaucratique. Mais nous comprenons l'importance de nous engager dans l'académique, parce que sinon tu ne peux pas signaler ce qui est bien ou mal dans le portfolio ou dans l'épreuve de l'évaluation enseignante. Nous devons garantir les paramètres de validité, fiabilité… Si nous ne sommes pas dans ces questions, même en tant qu'observateurs, nous ne pouvons pas être une bonne contrepartie au service que nous sommes en train d'acheter ! Et au final nous avons été plutôt observateurs de la construction de ces produits. Nous avons essayé de nous donner les moyens d'affiner la construction du manuel de correction et ses instructions, de veiller à que les guides soient cohérentes, que les évaluateurs soient bien formés… mais on est trop dans une position de supervision. »[118]

Cette longue citation pourrait suffire, en elle-même, à résumer la subordination des « cadres techniques » ministériels produite par la division du travail évaluatif. Ces acteurs peuvent avoir des compétences objectives analogues à celles des acteurs universitaires (l'agent ici cité est docteur en éducation), mais connaissent un quotidien aux antipodes de celui des cadres du MIDE, qui sont dédiés exclusivement au travail de construction des outils et qui peuvent dédier leur temps libre aux publications académiques – lorsqu'ils ne sont pas directement chercheurs. Le rôle laissé au CPEIP dans cette division du travail est celui d'exécutant des petites tâches de l'évaluation : la gestion des inscriptions, le traitement des dossiers ou l'envoi des résultats aux enseignants.

Cette concentration sur les procédures administratives relève bien entendu d'une division du travail formelle. Au sein de celle-ci, les coûts imposés par les régulations sur les dépenses et les marchés publics ont pour effet la « sous-spécialisation » et donc le manque de contrôle et la subordination du CPEIP au MIDE. Le manque de contrôle n'est pas seulement produit par l'asymétrie de capacités produite par l'externalisation du service, mais par l'externalisation *elle-même* en tant que procédure bureaucratique.

> « Nous avons un État qui externalise tous les services et qui renforce peu ses cadres techniques, qui sont orientés fondamentalement à l'administration de différents

[118] Entretien, coordinateur de la division d'évaluation enseignante, CPEIP, Santiago de Chile, 23 octobre 2019.

> processus, mais pas nécessairement à la croissance technique en matière éducative. Ce n'est pas pour rien que tu es allé au MIDE… c'est là que la force technique, éducative du ministère se trouve. Elle n'est pas dans le ministère, elle n'est pas dans l'État et nous devrions la développer. Au contraire, ce qui a augmenté c'est la charge bureaucratique de l'État. Je ne sais pas si c'est délibéré ou pas… mais tout ce qui à voir avec les fraudes, la corruption a fait augmenter les contrôles. […] Quand je suis arrivé, faire un appel d'offres prenait trois mois. Depuis 2001, on est passés à quatre, cinq mois… En 2010 on était déjà à un an… Aujourd'hui tu as besoin de presque deux ans pour pouvoir acheter un service. […] L'évaluation enseignante est le plus important, le contrat avec MIDE. Je dois commencer à penser maintenant à acheter le service, alors que le contrat finit en 2022 ! [L'entretien a eu lieu en octobre 2019] »[119]

L'externalisation de « tous les services » produit ainsi un double mécanisme de subordination administrative. D'une part, l'externalisation produit des capacités dans l'organisme prestataire. Celui-ci dispose des ressources et des investissements en personnel qui permettent de déclencher les processus de spécialisation et de professionnalisation bureaucratiques typiques – mais à l'université. D'autre part, après l'externalisation des tâches spécialisées, ce ne sont que la logistique administrative et l'administration même de l'externalisation qui demeurent dans la bureaucratie ministérielle. Pris au piège de « l'administration de processus », les représentations des agents du CPEIP produisent et reproduisent l'image d'un État incapable et inefficace qui, en retour, légitime l'externalisation de ces tâches à des acteurs tiers. Notons tout de même que cette externalisation n'est pas interprétée comme une privatisation : au MIDE nous retrouvons « la force technique, éducative *du ministère* ».

L'institutionnalisation de ce mécanisme est d'autant plus visible lorsque les agents souhaitent développer les capacités qui permettraient de rompre ce cercle vicieux. Le coordinateur de la division d'évaluation enseignante du CPEIP cité à l'instant en est un exemple. Un des membres de cette division, chargé des programmes de formation enseignante[120], explique que, à son arrivée en 2016 :

> « Personne ne me disait comment faire les choses, il n'y avait pas un document qui dise "maintenant tu fais ça", qui dise ce que l'on fait au cours d'une année normale. Il y a une mémoire de ce que les personnes faisaient, mais pas des fonctions. […] C'est un problème généralisé de l'État, il n'y a pas de procédures systématisées. »[121]

[119] *Ibid.*
[120] Depuis l'introduction de la carrière enseignante en 2016, les résultats de l'évaluation déterminent les besoins en formation des enseignants. Le CPEIP doit organiser les ressources ce service, qui est cependant fourni par des prestataires privés, embauchés par les municipalités.
[121] Entretien, chargé national des plans de développement professionnel au CPEIP, Santiago de Chile, 13 novembre 2019.

La volonté de construire des capacités administratives doit en effet partir d'une absence presque totale de procédures bureaucratiques standard. Il nous explique, par exemple, que ce n'est que depuis 2018 que son unité produit un rapport d'activité annuel. Ces problématiques strictement logistiques et procédurales entérinent la position de subordination du ministère face à un prestataire ayant accumulé l'expertise, les moyens et la réputation d'une organisation spécialisée.

Ces conclusions peuvent sembler en contradiction avec la stratégie de légitimation professionnelle déployée au Chili. Si le contrôle du dispositif revient à des acteurs experts connaissant peu le travail enseignant, comment l'instrument peut-il prétendre à une légitimation professionnelle ? Cela s'explique par la division du travail politique entre les deux organisations. Comme nous l'avons vu précédemment, les acteurs à la tête du CPEIP sont liés au cabinet ministériel et connaissent bien, par ailleurs, le monde enseignant dont certains sont issus. Comme le résume une cadre du MIDE, ils avaient la « vision politique […] et nous pouvions nous concentrer sur notre travail »[122]. Ces acteurs à la « vision politique », reconnaissent à leur tour le « *know how* » du MIDE : « le ministère repose considérablement sur le MIDE et eux n'ont jamais trahit la confiance politique du ministère »[123]. Cette « confiance » réciproque est en partie le produit des interconnaissances personnelles de tous ces acteurs[124]. C'est cette confiance qui fait, par exemple, que le MIDE accepte de produire des outils de mesures que ses cadres considèrent inutiles, au nom de la légitimation professionnelle du dispositif – « L'auto-évaluation, par exemple, depuis le premier jour j'ai dit : "ça ne va pas marcher". Mais avec le temps j'ai compris que politiquement cela avait un sens » [125].

La spécialisation du MIDE a pour conséquence inattendue l'engagement progressif de sa direction dans des échanges politiques que la direction souhaitait éviter lors de la création du centre (« nous n'apparaissons pas publiquement, nous n'existons pas »[126]). Ces auditions parlementaires ou participations à des réunions avec le syndicat enseignant augmentent particulièrement dans le contexte des négociations pour l'introduction de la « carrière enseignante » et des alternances partisanes des années récentes. C'est dans ce contexte que, par exemple, le chargé de la division d'évaluation enseignante au CPEIP souhaite développer des capacités administratives pour être une « bonne contrepartie du service [qu'ils sont] en train d'acheter ». La volonté d'exercer un contrôle accru sur le MIDE s'explique par l'introduction

[122] Entretien, directrice de l'équipe en charge de *Docentemás*, *op. cit.*
[123] Entretien, Jaime Veas, *op. cit.*
[124] Au point où Jaime Veas reconnaît que la « mauvaise critique » (voire les « interrogations de certains ministres ») veut que le MIDE a obtenu ces contrats grâce aux amitiés de ses fondateurs avec les anciens directeurs du CPEIP et lui-même. Si la spécialisation et la professionnalisation du MIDE nous semblent prouvées, le rôle de ces relations au moment de la genèse est indéniable.
[125] Entretien, directrice de l'équipe en charge de *Docentemás*, *op. cit.*
[126] Entretien, Jorge Manzi, *op. cit.*

de la carrière enseignante et l'extension – et l'augmentation du coût – du dispositif d'évaluation qui l'accompagne.

> « Avant, j'envoyais l'instrument pour révision et [la personne en face] me disait : "quelque chose t'inquiète ? Non ? Validé." Maintenant, par exemple, sur un manuel qui peut faire cent pages, la contrepartie, qui est un sociologue, qui n'a pas de formation… Qu'il se mette à réviser page par page… Je ne comprends pas, ils nous embauchent et après… »[127]

La division du travail évaluatif chilienne n'est donc pas exempte de conflits. Alors que le MIDE a traditionnellement souhaité rester dans l'ombre de l'évaluation, la spécialisation et la monopolisation du dispositif produisent une centralité à laquelle le centre ne peut pas échapper. En ce sens, la chargée du projet *Docentemás* au MIDE regrette non seulement le resserrement du contrôle sur son travail, mais aussi un rôle excessivement présent dans les réunions avec les audiences du dispositif (autres directions ministérielles, syndicat enseignant…) :

> « L'implication du MIDE dans le projet est si grande que ce que tu dois aller au-delà du simple rôle de conseil technique. […] Parfois on m'invite dans des séminaires en me présentant comme "la personne qui dirige l'évaluation enseignante" et non, non, je dirige *l'équipe qui conseille*. […] Mais comme le ministère ne veut pas s'exposer beaucoup, ils nous laissent ce rôle. […] Mais le ministère c'est l'État ! Parfois je me retrouve à leur dire ça. On est dans une réunion avec le *Colegio de Profesores* et c'est moi qui parle. Pourquoi c'est moi qui parle ? Je ne veux pas parler. Mais qu'est-ce que je peux faire ? Je ne peux pas leur dire : "c'est à vous de répondre". C'est très inconfortable. »[128]

Ce cas de figure, qui reflète la situation contemporaine où le déploiement de la carrière enseignante a fait sensiblement augmenter les coûts associés à l'évaluation, permet de faire le bilan sur la construction de capacités chiliennes et d'introduire des éléments de contraste avec le processus mexicain. Le double mécanisme de construction de capacités évaluatives en dehors de l'État et de non spécialisation de l'administration publique font du MIDE le seul acteur capable d'expliquer et de défendre l'instrument – parfois même à la place du ministère. Le CPEIP et le ministère se trouvent donc dans une position ambigüe : chargées de la légitimation professionnelle dans la division du travail évaluatif et politique, ils sont aussi dans la position de recevoir les critiques à l'évaluation, qui épargnent relativement un MIDE resté en coulisses – le ministère « est l'État », mais la « force technique du ministère » se trouve au MIDE. Dans le cas mexicain, comme nous le verrons à l'instant, la situation est plus complexe et conflictuelle. La légitimation du dispositif étant d'ordre « académique », les rôles techniques et

[127] *Ibid.*
[128] Entretien, directrice de l'équipe en charge de *Docentemás*, *op. cit.*

politiques sont assumés par un INEE où, comme nous l'avons déjà dit, ces deux postures sont confrontées. La division du travail évaluatif et toute la logistique de construction et mise en œuvre des instruments d'évaluation incluant deux autres organisations fait affleurer une série de tensions qui minimisent, par contraste, celles qui ont pu apparaître récemment au Chili.

### *2.2. La dépossession du ministère et l'émergence des concurrences organisationnelles au Mexique*

Au Chili, les techniques d'évaluation par standards sont monopolisées par un centre universitaire d'évaluation. Cette situation conduit à une subordination du ministère à son prestataire, rendue possible par les contraintes que connaît l'administration publique dans le carcan de l'État subsidiaire. Au Mexique, nous retrouvons une situation diamétralement opposée, où l'administration, malgré les coupes budgétaires des années 1980-1990, ne connaît pas une situation de déspécialisation et de déprofessionnalisation organisée comparable. Ces capacités préexistantes produisent, par ailleurs, des conflits d'ampleur entre les agents de la direction générale d'évaluation mutés à la Coordination nationale du « service professionnel enseignant », l'INEE et le Centre national d'évaluation de l'enseignement supérieur (Ceneval). En effet, l'autonomisation de l'INEE déclenche une dépossession des acteurs ministériels chargés jusqu'à présent de l'évaluation du système éducatif et désormais subordonnés, non seulement à l'Institut, mais aussi au Ceneval. Au Mexique, la priorité donnée à la solidité et à la sécurité des instruments, dans un contexte où les trois organisations peuvent prétendre à la juridiction sur l'évaluation, produit des contrôles et des suspicions croisées qui contrastent avec l'autonomie du MIDE chilien. La sécurisation du dispositif produit paradoxalement des jugements et des accusations croisées concernant la « qualité » et la validité des outils, qui empêchent en dernière instance la stabilisation et la lisibilité de l'instrument.

#### *La dépossession ministérielle et la mise de côté de l'expertise de la direction générale d'évaluation*

La réorganisation administrative produite par l'introduction des standards entrave la spécialisation des « constructeurs » de la direction d'évaluation, qui sont par ailleurs désormais subordonnés à un personnel sans formation à l'évaluation et se déchargeant volontiers sur le Ceneval et l'INEE pour ce qui concerne la construction et l'entretien du dispositif. Dans leurs nouveaux postes, les anciens « constructeurs » sont tout de même chargés des tâches les plus « techniques » laissées au ministère, comme l'analyse de la fiabilité statistique du dispositif. C'est dans ce travail quotidien qu'ils rencontrent les contraintes inhérentes à leur nouvelle position :

> « On nous demande d'analyser les épreuves. Je me souviens très bien de ce que quelqu'un a dit quand on nous a demandé de faire ça : "Nous ne te donnons pas l'instrument, nous allons te donner seulement les données paramétriques. Ah ouais ! On doit faire une autopsie !" "Oui, mais sans le mort !", quelqu'un d'autre a répondu. C'est exactement ça : analyser ce qui s'est passé sans pouvoir voir ce qui l'a causé. »[129]

La métaphore de l'autopsie à l'aveugle est particulièrement adéquate pour décrire le travail que doivent conduire les anciens constructeurs, qui doivent analyser si les questions de l'épreuve de connaissances remplissent les critères de validités établis par l'INEE sans avoir accès aux questions elles-mêmes et n'accédant qu'aux « données paramétriques » – le « comportement » des questions répondues par les enseignants (les différents indicateurs contrôlés par l'INEE, désagrégés par question et par réponse[130]). L'absence du « mort » s'explique par les soucis sécuritaires de Ceneval, qui souhaite garantir le secret des questions à tout prix et qui, après les rumeurs de fuites du dispositif « *Carrera* », voit dans le transfert de l'instrument au ministère un risque potentiel. Sans le corps, les anciens constructeurs sont tout de même en mesure d'analyser le « comportement » de l'épreuve en mobilisant le logiciel statistique utilisé dès leur temps dans la direction d'évaluation (Iteman). De leurs analyses ressortent des critiques de ces épreuves faites « à la va-vite », qu'ils comparent au travail de « qualité » qu'ils réalisaient aux temps de « *Carrera* ».

> « Ils t'envoient un calcul qui sort avec un alpha de Cronbach de 0,92. C'est cool, non ? Mais non, regarde, parce qu'ils [Ceneval] l'ont maquillé, parce que certaines questions ont été éliminées, les mauvaises. Et ils recalculent l'alpha après […] et bien sûr les résultats explosent tous les compteurs. Mon collègue et moi faisons une analyse similaire, avec la base de données naturelle, et tu obtiens une fiabilité de 0,6 ou 0,7, ce qui est normal. »[131]

La découverte de ces analyses désespère ces agents. Un désespoir qui est exacerbé par les transferts de personnel vers le Ceneval ou l'INEE connus par la direction d'évaluation depuis le début des années 2000 – « ils ont tout volé, ils se sont approprié de tout et ils ont encore l'insolence de dire que c'est "la méthodologie Ceneval" ». Sachant que leurs commentaires ne seront pas repris par leur hiérarchie, ils décident de se désengager du dispositif – « c'est mieux que nous n'ayons pas les instruments, parce qu'ils disent que nous les vendons. "Ne les touche pas, ne fais rien", nous disait notre ancien chef. »[132] – au point où certains des constructeurs

[129] Entretien, chef de département d'analyse documentaire à la coordination du « service professionnel enseignant », passé par la direction générale d'évaluation entre 1989 et 2014, Ciudad de México, 08 mars 2019.
[130] Les principaux critères sont l'indice de difficulté (entre 10 % et 90 % des enseignants doivent répondre correctement à la question), l'indice de discrimination (qui doit être supérieur à 0,15 – c'est indice est obtenu en calculant l'écart entre les probabilités de que les meilleurs et les moins bons enseignants répondent correctement à la question) et l'alpha de Cronbach du test (qui doit être supérieur à 0,80).
[131] Entretien, chargé d'analyse des instruments du « service professionnel enseignant » (1), *op. cit.*
[132] Entretien, chef de département d'analyse documentaire, *op. cit.* (deux dernières citations).

vétérans refusent d'assister à des réunions d'élaboration de l'instrument avec Ceneval – « tu vas avec la consigne de ne rien dire […] J'ai été invité, mais je ne veux pas aller, parce que tu sais ce qu'il faut faire et ils ne t'écoutent pas… C'est comme boire de l'eau sale. Et le problème c'est que si tu y vas, tu valides [leur travail]. »[133]. Le désengagement du personnel spécialisé du ministère est, en ce sens, un premier facteur d'aveuglement donnant une plus grande marge d'autonomie au Ceneval au sein du dispositif. Une des analystes passées de la direction d'évaluation à la Coordination du « service professionnel enseignant » évoque, par exemple, avoir l'impression que ses nouveaux supérieurs ne sont pas « familiarisés avec les processus […] ne savent pas ce qu'on est en train de faire ». Au moment de contrôler la production de Ceneval, « ils n'avaient pas les données. Et nous n'aurions même pas eu à leur demander, ils auraient dû nous les donner depuis le début ! »[134]. Nous voyons ici comment, même si le ministère mexicain, contrairement au chilien, disposait de capacités de vérification de la « qualité » du travail de son prestataire, celle-ci est mise de côté par la nouvelle hiérarchie et une conception sécuritaire du dispositif.

*Sécurisation, automatisation et opacification du dispositif : le Ceneval face à l'INEE*

La légèreté des contrôles ministériels contraste avec la surveillance minutieuse du dispositif par l'INEE. Initialement, l'Institut ne prévoyait qu'une validation « technique » des instruments (c'est-à-dire centrée sur les indicateurs envoyés au ministère) mais « étant donnés les mauvais résultats psychométriques des instruments… Nous avons rencontré de nombreux problèmes, les enseignants se plaignaient… Nous avons donc décidé de réviser les questions, ce qui a impliqué un travail beaucoup plus conséquent que ce que nous faisions ». Le mauvais « comportement » des instruments, déjà identifié par le ministère, produit donc un resserrement du contrôle sur le Ceneval, qui ne facilite pas la tâche en défendant la sécurité des épreuves – « nous devions laisser de côté nos sacs, nos téléphones, tu devais demander à une personne de Ceneval qu'elle te passe chaque question, nous ne pouvions toucher à rien »[135].

Une grande partie des tensions entre ces deux organisations provient en effet de la volonté de sécuriser le dispositif, ainsi que de la temporalité de sa mise en œuvre. L'automatisation des processus est considérée comme un gage de qualité par le Ceneval, et les cadres de l'organisation n'hésitent pas à mobiliser cet argument pour défendre leur travail – « notre garantie est que nous suivons un processus qui donne des bons résultats […] où tout est automatisé ». C'est ainsi que, contrairement aux procédures de rédaction de la direction d'évaluation où un constructeur rédigeait ses questions et les défendait en commission

[133] Entretien, chargé d'analyse des instruments du « service professionnel » (1), *op. cit.*
[134] Entretien, chargée d'analyse des instruments du « service professionnel » (2), *op. cit.*
[135] Entretien, directrice d'éducation basique à la direction générale d'évaluation des enseignants et des directeurs de l'INEE, Ciudad de México, 06 février 2019 (deux dernières citations).

paritaire face au syndicat, ces questions sont rédigées au Ceneval, par des enseignants embauchés *ad hoc*, puis révisées par un autre groupe d'enseignants, le tout encadré par les statisticiens du centre. Même la décision de quelles questions rentreront dans les épreuves est en dehors de la volonté de ceux qui les ont rédigées, voire des cadres du centre.

> « Tout est automatisé. Chaque section [de l'épreuve] demande un nombre de questions qui sont choisies automatiquement selon les paramètres. Je fais un algorithme où je dis que je ne peux pas inclure une question sans ces paramètres. Puis, l'algorithme regarde dans la banque de questions et choisit. Parce que toutes les questions ont été validées par ce processus de qualité et, une fois elles sont dans la banque, personne ne peut les toucher. […] Moi, depuis la direction académique, je ne peux pas les toucher, ils sont protégés par des mots de passe. »[136]

L'automatisation des procédures – et, surtout, la mise en avant de cette automatisation dans un contexte de mise en cause du travail de l'organisation – se comprend dans le cadre d'une stratégie de dépolitisation de l'administration et de l'évaluation. Contrairement au Chili, où l'évaluation est légitimée « professionnellement », c'est la mise à distance de la décision humaine et la fiabilité statistique du dispositif qui sont valorisées par ses architectes. Néanmoins, cette automatisation est aussi source d'opacité dans le cadre de la division du travail évaluatif. Si l'automatisation et la segmentation des tâches agissent comme un garde-fou face à l'éventuelle politisation ou infiltration syndicale du dispositif, elles le rendent aussi opaque aux acteurs engagés dans son pilotage. Cela devient particulièrement apparent à travers les épreuves de la performance des conseillers pédagogiques, les seules à avoir été annulées par l'INEE.

En août 2017, l'INEE décide annuler l'évaluation des conseillers pédagogiques réalisée en 2016, et qui devait ratifier la nomination de ces enseignants à leurs nouveaux postes dans les administrations éducatives locales[137]. La raison principale est le manque de fiabilité statistique des résultats[138]. En effet, seulement 30 à 40 % des questions de l'épreuve auraient eu un comportement statistique approprié selon les critères de validation établis par l'Institut. L'émission de résultats avec si peu de questions étant jugée « injuste […] notamment envers ceux qui ont une meilleure maîtrise du sujet, parce que ce qui sont en bas, vont finir en bas, n'importe l'instrument »[139]. Alors que Ceneval reconnaît la « tombée » des instruments, une controverse éclate entre les deux institutions sur la responsabilité ultime de cet échec –

[136] Entretien, directrice de la direction d'accréditation et certification des connaissances au Ceneval, Ciudad de México, 01 mars 2019 (deux dernières citations).
[137] Les conseilleurs pédagogiques sont des figures similaires aux inspecteurs, mais sans le caractère disciplinaire et de contrôle administratif de cette dernière fonction. Ils doivent observer le travail de leurs collègues et les conseiller dans le but d'améliorer leurs pratiques d'enseignement.
[138] INEE, « Comunicado 68 », Ciudad de México, INEE, 12 août 2017.
[139] Entretien, directrice générale de mesures et traitement de l'information, *op. cit.*

controverse qui est découplée du scandale public qui accompagne cette décision, jugée par les conseillers pédagogiques comme un « manque de sérieux des autorités »[140]. L'INEE attribue la responsabilité aux épreuves construites par Ceneval – « ces instruments n'ont pas été élaborés par des personnes assez qualifiées. […] Nous nous sommes appuyés sur des conseillers pédagogiques pour faire la révision et ils nous disaient que les questions n'étaient pas bien faites »[141]. Cependant, le centre défend que le problème découle d'une « population » évaluée pour la première fois et dont la définition ne correspondrait pas à aux connaissances et aux pratiques mesurées par les instruments :

> « Dans ce cas, on dirait qu'il s'agisse d'un problème de la population… C'est une autre question : il est très difficile de caractériser la population enseignante pour laquelle ces instruments ont été conçus. Ça a été très compliqué, parce que d'emblée nous ne la connaissions pas, nous ne savions pas qui allait se présenter, c'était un nouveau profil, nous étions en train d'évaluer un profil qui n'existait pas encore. Et cela fait qu'ils sortent tous mal. Et comment est-ce que cela se reflète dans l'analyse des instruments ? Ben, ils ne fonctionnent pas ! C'est un cercle vicieux… »[142]

Les particularités de l'épreuve des conseillers pédagogiques (nouveauté du profil, incertitude quant aux caractéristiques de la population, mauvais comportement des instruments, etc.) en font un cas limite qui nous permet de soulever les problématiques propres à l'évaluation par standards, en général (est-ce que le problème de mesure découle de la définition de l'objet ou de l'outil employé ?), et à la division du travail et à la mise en œuvre de l'évaluation au Mexique, en particulier. Les différences d'interprétation et les attributions croisées du blâme dans ce cas éclairent particulièrement bien l'opacité produite par cette division du travail évaluatif : comment savoir ce qui s'est effectivement passé alors que la construction et l'analyse des instruments sont réalisées par deux organisations différentes et dont les intérêts ne sont pas toujours convergents ? En effet, la réputation de ces deux agences est en jeu dans cette controverse : laisser passer les instruments nuirait la réputation de l'Institut, qui ne remplirait pas son rôle de garant juridique et technique du dispositif. D'ailleurs, le cas des conseillers pédagogiques n'est que le plus extrême du « service professionnel enseignant ». Les cadres « techniques » de l'INEE jugeant de façon plus générale que « si tu révises les processus techniques rigoureusement, le plus probable est que tu ne laisses pas passer les instruments »[143]. A l'opposé, un échec public serait une atteinte à la réputation des Ceneval – face à des clients

[140] Communiqué des conseillers pédagogiques, cité dans Juan Carlos Miranda, « La SEP y el INEE: Problemas en evaluación de ATP », *SDPnoticias.com*, 15 août 2017.
[141] Entretien, directrice d'éducation basique à la direction générale d'évaluation des enseignants et des directeurs de l'INEE, *op. cit.*
[142] Entretien, directeur de qualité et de recherches au Ceneval, 24 janvier 2019.
[143] Entretien, directeur de l'unité de mesure et de traitement de l'information à l'INEE, Ciudad de México, 06 mars 2018.

tiers, mais aussi de l'administration, qui verse entre 30 et 34 millions d'euros[144] annuels pour la construction des épreuves du « service professionnel enseignant ». L'incapacité à trancher entre ces deux réputations met en évidence l'opacité produite par la division du travail au sein du dispositif. Une opacité renforcée par la temporalité de la mise en œuvre, excessivement rapide, qui empêche l'application d'épreuves pilote permettant d'identifier ces potentielles erreurs.

Contrairement au cas chilien, et de façon cohérente avec l'objectif de différenciation de la profession et de l'administration, la priorité des concepteurs du dispositif est la dépolitisation de la prise de décision et l'évitement de tout soupçon d'influence syndicale sur l'évaluation. Cet objectif est représentatif de l'image d'État inefficient, corrompu et politisé partagée au sein des milieux technocratiques mexicains au tournant du siècle. La direction de l'INEE, comme les cadres du ministère de développement social en charge du programme de transferts conditionnels « Progresa », essayent de produire ce que Luciana de Souza Leão appelle « l'image d'un État efficient et apolitique »[145]. Si cette imagerie peut être aussi identifiée au Chili, dans ce pays elle s'y trouve revêtue du vernis de la « légitimation professionnelle » négociée avec le syndicat enseignant. Pour de Souza Leão, le corollaire de cette mise en scène étatique est « l'opacité de l'efficience » : les instruments étant sécurisés au tel point que même les experts les ayant conçus ne peuvent pas manipuler les résultats, ou même voir à l'intérieur de la boîte noir du dispositif.

### *2.3. Les effets variables de la construction de capacités en dehors des ministères sur la mise en œuvre des instruments*

La comparaison de la division du travail et de la construction de capacités évaluatives au Mexique et au Chili nous permet d'observer des différences substantielles dans la mise en œuvre des dispositifs et leur éventuelle institutionnalisation. Pour conclure ce chapitre, nous proposons de centrer les effets de la monopolisation de capacités sur deux dimensions de cette mise en œuvre : le calendrier de l'évaluation et la lisibilité du dispositif par les enseignants. Au fil de ces deux dimensions, nous pouvons apprécier comme s'imbriquent stratégie de légitimation du dispositif, politiques de l'organisation et institutionnalisation des standards, tout en faisant ressortir le rôle particulier joué par les centres d'évaluation paraétatiques dans l'institutionnalisation.

[144] Entre 700 et 800 millions de pesos mexicains de 2018. Cette somme équivaut à environ 80 % du budget de l'INEE, ce qui nous permet de comprendre que certains de ses membres soient tentés par l'idée de prendre la main sur la construction des épreuves.
[145] L. de Souza Leão, « Optics of the State », art cit.

*La politique par le temps : les calendriers des évaluations façonnés par les stratégies de légitimation et les capacités*

Pour apprécier les différences de la mise en œuvre des standards au Mexique et au Chili, il suffit de contraster les ambitions des calendriers mexicain et chilien. Alors que le premier avait pour objectif l'évaluation de l'ensemble des enseignants du pays, soit environ 1,2 millions d'agents entre 2014 et 2018, le second, quant à lui, recensait entre 2003 et 2011 « seulement » 67 000 enseignants évalués. Parmi ces derniers, 14 000 avaient été évalués deux fois. Les temporalités de la mise en œuvre sont un facteur déterminant de la mise en œuvre affectant la stabilisation et l'institutionnalisation des dispositifs. En suivant l'élaboration et les objectifs des calendriers de l'évaluation nous sommes en mesure de faire ressortir les effets que les différentes stratégies de légitimation de l'évaluation ont sur les relations de pouvoir et la mise en œuvre des standards dans les deux pays.

La différence de ces calendriers, l'un extrêmement ambitieux au Mexique, l'autre beaucoup plus progressif au Chili, s'explique par les différentes stratégies de légitimation de l'évaluation et leur articulation avec les capacités évaluatives préexistantes des deux pays. Au Mexique, la volonté de dépolitisation de l'administration et la peur de voir le dispositif boycotté par le syndicat enseignant structurent la mise en œuvre du « service professionnel enseignant ». La sécurité du dispositif, cette fois-ci non pas sur le plan « technique » (sur lequel nous reviendrons) mais sur le plan politique, est subordonnée à la démonstration publique de sa mise en œuvre, c'est-à-dire par l'évaluation de jusqu'à 117 000 enseignants en 2015, première année des évaluations de la performance.

> « Qu'est-ce que la dissidence enseignante, les syndicats, les détracteurs du "service professionnel enseignant", attendaient ? Que l'on ne remplisse pas les temps, que l'on ne respecte pas les instruments de la loi. Ils n'attendaient que d'entendre cela, que les instruments ne servaient pas, qu'ils "tombaient". Et tu sais quoi ? Je ne leur ai jamais donné ça. Regarde maintenant, après mon départ, ils mettent trois mois pour publier les premiers résultats, et ils n'étaient que 30 000 [évalués]. »[146]

Paradoxalement, la défense de l'évaluation par sa mise en œuvre à marches forcées produit des compromissions avec la stratégie de légitimation « académique » : « Si tu veux mettre en place un système professionnel enseignant comme celui que nous avons conçu, avec ses bonnes et ses mauvaises choses… Tu n'as pas une autre option que de le faire à la hache et d'ajuster en route, tu n'as pas d'alternative. »[147]. Une des manifestations du travail « à la hache » de l'INEE et du Ceneval est le démarrage des évaluations en 2015 sans essai pilote des épreuves au préalable. Pour pallier ce manque d'expérimentation, les premiers évalués sont les enseignants

[146] Entretien, ancien directeur de la coordination du « service professionnel enseignant », *op. cit.*
[147] Entretien, Margarita Zorrilla, *op. cit.*

ayant candidaté à un poste d'évaluateur[148], avec le potentiel biais de sélection que cette population représente : il s'agit en effet d'enseignants s'évaluant volontairement et en moyenne plus jeunes et diplômes que l'ensemble de la profession[149]. Lors de la première mise en œuvre effective des évaluations de la performance, les enseignants devaient être choisis aléatoirement par les administrations locales avec pour contraintes d'avoir entre 6 et 23 ans d'expérience professionnelle et d'enseigner dans des établissements situés dans des zones urbaines de plus de 100 000 habitants. À ces formes d'improvisation et de mise à l'écart des principes de rigueur métrologique de l'INEE et de Ceneval, s'ajoute la réforme du dispositif en 2016, qui modifie les instruments et empêche de surcroît la stabilisation des épreuves.

> « Cela nous a amené à devoir élaborer de nouvelles questions, ou tout une banque de questions à chaque fois. Quand on aura assuré la stabilité de ce profil, on pourra commencer à sauver un plus grand nombre de questions de nos épreuves. Je comprends que c'est un processus naturel, puisque c'est la première fois qu'on applique ces épreuves. La première fois qu'on les a appliquées [en 2015] il n'y a pas eu de pilote expérimental. Normalement la recommandation technique est la suivante : avant de sortir un instrument d'évaluation, applique-le expérimentalement, ce qui va te permettre d'analyser ce qu'on appelle la validité de la construction. Si tu fais la mise en œuvre et tu dois d'émettre des résultats dès la première évaluation, tout devient très compliqué… Alors le défi a été de voir comment gérer ces temps si courts, qui ne nous ont pas permis de faire ce type d'analyse. […] Si on arrive à stabiliser la structure, si on arrive à démontrer que cette structure se comporte bien avec les données dont on dispose, on n'aura plus besoin de la modifier et alors nous allons commencer à avoir des banques de données plus fortes. Là on ne devrait plus avoir de doutes par rapport aux problèmes que l'on obtiendra : ils seront éventuellement dus à des problèmes des questions, mais non dans la population avec laquelle ont fait l'analyse. Alors je pense que peu à peu cette affaire va se renforcer et que nous allons avoir beaucoup plus de stabilité. »[150]

Le développement forcé des instruments d'évaluations explique en grande partie des cas comme la « chute » des évaluations des conseillers pédagogiques en 2017. Les difficultés de cette stratégie de mise en œuvre sont agravées par le fait que ce ne sont pas seulement des épreuves à choix multiple que Ceneval doit construire, mais aussi des portfolios, un instrument jamais développé par le centre d'évaluation. Ce volume de travail, auquel se rajoute le contrôle exercé par l'INEE, vont jusqu'à remettre en cause les capacités du prestataire de

[148] Autant au Mexique qu'au Chili, certains enseignants s'enrôlent volontairement dans le dispositif comme évaluateurs. Nous approfondirons cette problématique dans le chapitre 7.
[149] Jimena Hernández Fernández, Ivania de la Cruz Orozco et Ana Elizabeth Razo Pérez, « Perfil de los evaluadores pares en México (2014-2017) », *Revista mexicana de investigación educativa*, septembre 2020, vol. 25, nº 86, p. 627-656.
[150] Entretien, directeur de qualité et de recherches au Ceneval, *op. cit.*

l'administration. Le directeur de l'unité d'évaluation du système éducatif national, qui a rejoint l'INEE depuis le Ceneval en 2014, considère par exemple que le personnel assigné au « service professionnel enseignant » par le Ceneval « n'est pas le mieux doté. Ce sont des gens qui sont en train de passer un mauvais moment, ceux d'en haut et les techniciens […] Que ton chef te dise que tu dois faire vingt-cinq instruments d'évaluation en trois mois… Ce n'est pas viable et tu ne peux pas dire que ce que tu vas faire va être bien fait. »[151].

Là où les acteurs du réseau bureaucratique mexicain avancent rapidement et à marches forcées, la mise en œuvre de l'évaluation par standards au Chili est graduelle et progressive. Là où presque 10 % de la population enseignante est évaluée lors de la première mise en œuvre des standards au Mexique, au Chili, à peine 3 700 enseignants sont évalués en 2003, c'est-à-dire 4,5 % des enseignants du système public (seul soumis à l'évaluation à ce moment) ou 2,6 % de la population enseignante totale. La gradualité de la mise en œuvre est accentuée par le fait que, lors de la deuxième mise en place de l'évaluation, ce ne sont que 1 700 enseignants qui y participent, soit moins de 2 % des enseignants du système public[152]. Par ailleurs, seulement certains types d'enseignants sont sélectionnés lors de ces premières années. En 2003, la première année des évaluations, seulement quelques enseignants du primaire de 63 communes urbaines sont évalués. En 2004, le dispositif est étendu au secondaire, mais seulement aux enseignants de matière généralistes (mathématiques et espagnol) de 104 communes (un tiers du total). L'incorporation des différents profils enseignants suit cette logique progressive jusqu'en 2019, lorsque les derniers enseignants sont inclus au dispositif (ceux des prisons, par exemple, mais aussi des populations plus nombreuses comme les enseignantes du préscolaire). Cela s'explique autant par la stratégie de légitimation professionnelle du dispositif que par le contrôle de la mise en œuvre par le centre d'évaluation MIDE.

Les cadres du CPEIP et du cabinet ministériel chilien partagent certaines des craintes de leurs homologues mexicains lors des premières années de mise en œuvre du dispositif chilien *Docentemás*. Lors de ces années, le dispositif avance à tâtonnements et sur les marges de la légalité – en 2003, l'évaluation est mise en place sans support législatif, la loi d'évaluation enseignante n'étant approuvée qu'en 2004. Face aux critiques d'une partie de la profession et aux hésitations de l'opposition parlementaire, le dispositif tient notamment grâces au support de la direction syndicale enseignante et à ses « accords » avec le ministère.

> « Une année, il y a eu beaucoup de pression sur le Colegio de profesores pour qu'ils arrêtent l'évaluation. Et notre discussion interne a été que, non, autrement ça allait être

[151] Entretien, directeur de l'unité d'évaluation du système éducatif national, *op. cit.*
[152] Source des données : Jorge Manzi, Roberto González et Yulan Sun (dir.), *La Evaluación Docente en Chile*, Santiago de Chile, Centro de Medición MIDE, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2011, p. 25 ; MINEDUC, *Estadísticas de la educación 2018*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2019, p. 122.

très difficile de la relancer. Et nous avons fait l'évaluation, moins de gens se sont évaluées. Puis, pendant les deux premières années on était dans un processus où il n'y avait pas de sanctions pour ceux qui ne se présenteraient pas, rien n'allait leur arriver. »[153]

Contrairement au Mexique, où la crainte de la mise à l'arrêt du dispositif (risquée en 2016) motive une mise en œuvre éclair, massive et incluant des sévères sanctions pour les enseignants ne se rendant pas à leur convocation (automatiquement catégorisés comme « insuffisants », comme au Chili à partir de 2006, nous reviendrons sur cet aspect dans le chapitre 7), au Chili, la stratégie de légitimation professionnelle donne forme à une mise en œuvre progressive et bénigne permettant l'acceptabilité et l'institutionnalisation du dispositif.

Cette stratégie est renforcée par le contrôle du processus de construction et de mise en œuvre des épreuves par le MIDE. Contrairement aux tensions que peuvent connaître ministère, agence et prestataire au Mexique, le travail des psychométriciens du MIDE chilien est à peine surveillé par le CPEIP, comme nous l'avons déjà mentionné. Par-delà l'autonomie gagnée par ces acteurs dans les aspects « techniques » de l'évaluation, la légitimation des épreuves est facilitée par le calendrier de leur construction. Contrairement au Mexique, où le portfolio et l'épreuve sont introduites simultanément, au Chili, ce n'est que le portfolio qui est inclus dans le dispositif *Docentemás* en parallèle à des épreuves nécessitant une moindre sophistication mathématique dans leur construction et dans l'analyse de leurs résultats comme l'auto-évaluation, l'entretien avec un pair ou l'évaluation du directeur. Remarquons cependant que le dispositif « prime d'excellence pédagogique » inclut exclusivement une épreuve de choix multiple et un portfolio, comme le « service professionnel enseignant » mexicain. Cette organisation temporelle de l'introduction de différents outils de mesure de l'enseignement n'est pas seulement un atout en termes de légitimation professionnelle de l'évaluation (tel que démontré dans les premiers chapitres), mais aussi un levier de construction de capacités étatiques. L'introduction progressive, après des essais pilotes et sur des petites populations, permet de stabiliser la principale épreuve de l'évaluation, le portfolio.

> « L'équipe qui s'occupe de faire cela [le portfolio] fait des études très rigoureuses sur deux niveaux : regarder les résultats de l'année passée, et faire un pilote avec les instruments de l'année en cours avant leur sortie publique. […] Après, on ne change pas beaucoup de choses. Le portfolio essaye de récupérer les pratiques normales ou habituelles. Un enseignant doit planifier, doit faire des activités, des ressources d'apprentissage, il doit évaluer ses élèves et il doit réfléchir sur ce qu'il fait. Pas beaucoup plus que cela. Les ajustements se font sur le mode de formuler certaines questions ou de préciser les instructions. […] Là où il y a le plus de variations c'est sur

[153] Entretien, directeur de l'unité d'évaluation enseignante (2005-2014), *op. cit.*

> les questions de réflexion pédagogique, parce qu'il y a plus de marge. […] Tu apprends qu'il y a des façons plus directes de poser les questions ou qui les enseignants vont interpréter de façon plus unidirectionnelle, et on ajuste aussi les grilles de correction. »[154]

En contraste avec le développement forcé des instruments d'évaluation mexicains, le rythme de la mise en œuvre chilienne permet une stabilisation des profils et des modes de présentation des questions qui guident la rédaction du portfolio ce qui facilite, en retour, la transparence et l'acceptabilité de l'évaluation.

Une dernière imbrication entre temporalité, capacités et construction des instruments mérite d'être soulignée. En 2016, après l'introduction de la « carrière enseignant » chilienne, c'est l'Agence de la qualité de l'éducation qui est en charge de mettre en œuvre l'épreuve de connaissance incluse à ce dispositif. Alors que ce choix pourrait laisser penser que des effets de concurrence « à la mexicaine » pourraient survenir au Chili, en pratique, le MIDE maintient son monopole sur l'expertise évaluative. En effet, la construction de ces épreuves s'inscrit dans la continuité du dispositif volontaire « prime d'excellence pédagogique », qui avait déjà permis aux cadres du MIDE de construire leur expertise sur le portfolio. Ce dispositif inclut aussi une épreuve de connaissances, que le MIDE construit, met en œuvre et analyse entre 2002 et 2016. En 2016 toujours, lorsque la « prime d'excellence pédagogique » est résorbée par la carrière, ce sont les mêmes équipes de MIDE qui construisent la nouvelle épreuve – « c'était une année assez irrégulière, on a construit les épreuves dans le cadre de l'antérieur contrat »[155]. Par la suite, MIDE s'est vu attribuer différents contrats de prestation de services pour construire certaines des épreuves de la nouvelle carrière et calculer les paliers séparant les différents niveaux de performance[156]. Nous observons ainsi comment s'institutionnalisent progressivement les capacités du MIDE et, en retour, comment celles-ci nourrissent la réputation du centre et la dépendance de l'administration éducative envers celui-ci.

La temporalité de la mise en œuvre de l'évaluation joue un rôle majeur dans l'institutionnalisation des capacités évaluatives et, de façon plus générale, de l'acceptabilité des dispositifs. Les contrastes entre le Mexique et le Chili en ce sens sont frappants : alors que le dispositif mexicain souffre de fortes remises en cause et est finalement mis à l'arrêt en 2019, au Chili, l'évaluation par standards devient de plus en plus sophistiquée et de plus en plus

[154] Entretien, directrice générale du MIDE, ancienne responsable des équipes chargées de la construction des instruments de Docentemás, MIDE, 25 septembre 2019.
[155] Entretien, directrice de développement des épreuves au MIDE, ancienne coordinatrice générale de la « prime d'excellence pédagogique », visioconférence, 17 avril 2023.
[156] Le ministère a décidé de séparer les appels des différentes épreuves de la « carrière » (par niveau, discipline, modalité éducative, etc.) ainsi que les appels pour construire les paliers de performance. Si cela rend l'identification de l'externalisation des services plus compliquée que lorsqu'un contrat unique existe, dans la pratique, c'est MIDE qui obtient nombre de ces contrats. Nous approfondirons la question des paliers de performance dans le chapitre 7.

proche des préférences des acteurs « techniques » opérant le dispositif au fil de sa mise en œuvre – en particulier, des outils « bienveillants » comme l'autoévaluation laissent progressivement leur place à des instruments davantage quantifiés, comme l'épreuve de connaissances. La construction de capacités évaluatives entretient une relation circulaire avec l'institutionnalisation des dispositifs : alors qu'au Mexique l'INEE disparait en même temps que le « service professionnel enseignant », au Chili, les différentes organisations de l'évaluation, au premier rang desquelles se trouve le MIDE, voient leurs prérogatives étendues. Comme le cas chilien le montre bien, la temporalité d'introduction de certains instruments (notamment l'épreuve de connaissances) est particulièrement importante. Dans un dernier aparté, nous nous attarderons sur les effets de ces différents outils de mesure sur la transparence (ou l'opacité) des dispositifs tels que perçus par les enseignants.

*Différents degrés d'opacité : les choix de commensuration des résultats et la construction de l'acceptabilité de l'évaluation*

Avant de conclure ce chapitre, un dernier effet de la construction de capacités évaluatives sur l'institutionnalisation des dispositifs mérite d'être soulevé. Le choix des méthodes de quantification et de commensuration des résultats produit des effets différenciés sur la lisibilité et l'acceptabilité du dispositif par les enseignants. Sur ce plan, les différences entre le Mexique et le Chili sont d'autant plus remarquables que les instruments d'évaluation y sont presque identiques. Or, alors qu'au Chili, l'évaluation est rendue relativement transparente aux professionnels par différents choix d'instrumentation et de calcul des résultats, au Mexique, les soucis « académiques » de sécurisation du dispositif le transforment en font une boîte noire non seulement pour les différentes organisations l'opérant, mais surtout pour les enseignants.

Pour prendre la mesure de ce décalage, il suffit de considérer comment, au Chili, des instruments peu efficients psychométriquement comme l'autoévaluation sont décrits comme des atouts pour « faire connaître le système de l'intérieur aux enseignants », ou comment l'expérience répétée du portfolio a permis « d'ajuster » la formulation des questions et des grilles d'évaluations. De même, lorsque l'épreuve de connaissances est rendue obligatoire dans le cadre de la « carrière enseignante », son nom est modifié et passe « d'épreuve de connaissances spécifiques et disciplinaires » à « évaluation de connaissances spécifiques et pédagogiques » pour « montrer que ce n'est pas difficile »[157]. Au contraire, au Mexique, ces instruments n'existent pas. Ce qui est plus, les tentatives de clarification de l'administration contribuent à créer de la confusion au sein de la profession. C'est le cas par exemple du document « Étapes, aspects, méthodes et instruments »[158], qui décrit en détail les instruments

[157] Entretien, directrice de développement des épreuves au MIDE, *op. cit.*
[158] SEP, *Etapas, Aspectos, Métodos e Instrumentos. Proceso de Evaluación del Desempeño Docente. Educación Básica*, Ciudad de México, SEP, 2017.

et les procédures de l'évaluation. En essayant de « ne pas inquiéter » les enseignants, l'administration produit un document abstrait que les enseignants « ne comprennent pas » :

> « Je crois qu'ils [le ministère] ont voulu être prudents parce que les enseignants ne voulaient pas l'évaluation et résistaient. Alors si on leur disait comment ça allait être… Alors on a employé des euphémismes pour que ce ne soit pas si explicite. Par exemple, les connaissances auraient dû être des "connaissances pédagogiques", mais si tu mets le mot "pédagogique", ça semble très difficile, alors on a mis "connaissances didactiques". […] *Mais, au final, c'était pire que d'être clair, non ?* Je pense que oui (rires). »[159]

Ces détails dans les formulations des documents guides de l'évaluation ne sont pas mineurs et contribuent aux craintes enseignantes face à un dispositif adoptant un langage éloigné du vocabulaire professionnel. Un deuxième élément de l'illisibilité du dispositif se retrouve dans la non diffusion des grilles de correction des portfolios. En 2016, l'INEE reprend l'élaboration de ce document, rajoutant ainsi des tensions avec le Ceneval, qui l'élaborait depuis 2014. Si l'équipe ayant construit la grille souhaite la diffuser auprès des enseignants pour rendre les objectifs de l'évaluation plus intelligibles, ils n'obtiennent que la publication du manuel pour les évaluateurs, qui reste en ligne à peine quelques mois, « c'était très polémique de publier [les grilles] »[160]. Au Chili, ces documents, expliquant la rationalité et le fonctionnement du portfolio et de l'évaluation par standards, sont publics depuis l'introduction du dispositif *Docentemás*. Nous voyons ici à l'œuvre une fois de plus les écarts entre les deux modes de légitimation de l'évaluation et les problématiques produites par la légitimation académique du dispositif, qui met à l'écart les enseignants et produit des formes plus ou moins recherchées d'opacité.

L'articulation entre les stratégies de légitimation et les capacités évaluatives produit des effets encore plus subtils sur la construction et l'institutionnalisation des dispositifs d'évaluation. Ceux-ci touchent particulièrement aux méthodes de calcul des résultats finaux de l'évaluation. Cette opération est particulièrement importante et délicate dans des dispositifs incluant plusieurs outils de mesure, dont les résultats doivent être rapportés sur une échelle commune de façon à produire le résultat définitif de l'enseignant évalué. Le Mexique et le Chili contrastent une fois de plus dans les choix réalisés pour mettre en œuvre cette commensuration[161]. Pour commensurer les résultats du portfolio et de l'épreuve de connaissances, l'INEE élabore un système fortement mathématisé et devant aboutir à une échelle allant de 60 à 170 points, où 100 est considéré le palier séparant les catégories de performance « insuffisant » et « suffisant » (les plus bases). Pour obtenir cette échelle, les résultats des différents instruments doivent d'abord passer par une transformation « double arc

[159] Entretien, directrice d'éducation basique à la direction générale d'évaluation des enseignants et des directeurs de l'INEE, *op. cit.*
[160] *Ibid.*
[161] Wendy Nelson Espeland et Mitchell L. Stevens, « Commensuration as a Social Process », *Annual Review of Sociology*, 1998, vol. 24, nº 1, p. 313-343.

sinus » visant à « stabiliser la magnitude de la précision de chaque point de l'échelle »[162], puis être soumis à une transformation « linéaire » permettant d'obtenir le point 100 et, à partir de celui-ci les autres paliers de performance. Par ailleurs, pour assurer la comparabilité des résultats de différentes versions de l'épreuve (par exemple, appliqués à des années différentes), sont prévues différentes techniques de « comparaison » permettant, par exemple, de produire une « population synthétique » rassemblant les groupes évalués lors des deux différentes mises en œuvre (comparaison linéaire de Levine)[163]. Cette mathématisation se retrouve aussi dans les critères détaillés du contrôle de qualité réalisé par l'INEE sur le Ceneval. Si elle assure la fiabilité, l'objectivation et la comparabilité des résultats, elle produit aussi une opacité quasi-totale pour les enseignants, qui sont rarement capables de retracer toutes les opérations mathématiques ayant permis d'aboutir à leur résultat.

La procédure chilienne de commensuration des résultats et d'établissement des paliers de performance est, par opposition, beaucoup moins formalisé. Tout en partant aussi des résultats empiriques des différentes épreuves[164], la comparabilité des résultats est prise pour acquise – plutôt que construite mathématiquement. Le résultat de chaque épreuve (portfolio, autoévaluation, entretien, etc.) est rapporté à une échelle allant de 1 à 4, puis ce résultat est pondéré par le poids attribué à chaque instrument dans le résultat final (60 % pour le portfolio, par exemple), ce qui aboutit à un résultat final allant aussi de 1 à 4, qui correspondent intuitivement aux quatre catégories de performance. Ce choix pragmatique répond à deux raisons politiques. Il s'agit, d'une part, de rendre le système lisible : « Jusqu'à présent, nous avons privilégié la formule de calcul du portfolio la plus simple possible pour rendre le système transparent pour les enseignants. Les indicateurs vont jusqu'à quatre et tu peux presque arriver à ton calcul. »[165]. Si ces quatre chiffres correspondent aux quatre catégories de performance, leurs contours ne sont pas exactement identiques : la catégorie « insuffisant » s'étend entre 0 et 2 points, tandis la catégorie « basique » comprend ceux situés entre 2 et 2,5, « compétent » ceux entre 2,5 et 3 et la catégorie « excellent » est réservée à ceux obtenant entre 3 et 4 points. Ces

[162] INEE, « Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente y técnico docente en Educación Básica en el ciclo escolar 2017-2018 », Diario oficial de la federación, 23 octobre 2017, p. 18.
[163] Les détails et les équations de ces différentes techniques peuvent être consultés dans le document cité dans la note précédente.
[164] La mathématisation mexicaine découle aussi d'un respect de la procédure psychométrique standard pour les évaluations basées sur des standards. Celle-ci veut que les paliers de performance et les contours des catégories ne peuvent pas être déterminés arbitrairement (une décision qui découle de la formalisation et de la défense judiciaire des standards éducatifs et psychologiques aux États-Unis, voir American Educational Research Association, American Psychological Association, et National Council on Measurement in Education, *Standards for Educational and Psychological Testing*, Washington, American Educational Research Association, 2014). Les méthodes pour obtenir ces « standards empiriques » varient néanmoins, comme illustré par la comparaison entre le Mexique et le Chili. Dans le chapitre 6 nous développerons plus en détail cette problématique, en lien avec l'observation pratique de ces différentes méthodologies.
[165] Entretien, directrice de l'équipe en charge de *Docentemás*, *op. cit.*

découpages asymétriques s'expliquent par une double volonté, métrologique d'une part (produire des résultats le plus normalisés possibles et correspondant à la distribution empirique des épreuves – « vérifier si effectivement ce que l'on classifiait dans le rang "excellent" était effectivement excellent »[166]), politique d'autre part, les deux s'imbriquant en pratique.

> « Les journalistes vont demander : "alors, combien sont virés ?" Alors nous devons faire que le pourcentage d'insuffisants soit gérable par le système. Et c'est d'une certaine façon une décision politique – même si lorsque tu n'es pas insuffisant, tu es basique, ce qui ne te donne pas carte blanche non plus. […] Même s'il se pourrait que tu aies 25 % d'insuffisants, si tu ne peux pas le supporter, tu dois trouver une façon de le gérer. Mais cette façon doit pouvoir tenir dans le temps. Et nous avons essayé de gérer comme ça, sans que cela veuille dire nécessairement que c'est moi qui choisis. *Comment avez-vous fait cela ?* En définissant les rangs. […] [Cette définition des rangs] te laisse du monde dans les catégories extrêmes, si tu faisais d'autres mesures tu pourrais n'y avoir personne, ou y avoir beaucoup de monde. C'était ça la perspective : il doit y avoir du monde à tous les niveaux. […] Pour être honnête, il est très difficile d'être insuffisant dans l'évaluation enseignante. C'est pour ça que le rang est plus grand. Si on mesurait seulement avec le portfolio ils seraient beaucoup plus nombreux. Mais dans une première mesure cela nous donnait quelque chose qui semblait raisonnable et dont on se disait : oui, ça c'est quelque chose que je peux maintenir dans le temps dans la mesure où je rends les portfolios comparables. »[167]

Nous observons donc bien comment, au Chili, la stabilisation de frontières entre les catégories ne dépend pas exclusivement des soucis métrologiques des architectes du dispositif, comme la comparabilité des résultats (« strictement, on ne se sait pas [si les résultats sont comparables d'une année sur l'autre »[168]), mais d'enjeux politiques alignés avec la stratégie de légitimation de l'évaluation, comme son acceptabilité et le nombre « d'insuffisants ». Cela marche aussi dans le sens inverse, pour tenter de réduire la quantité « d'excellents », particulièrement après l'introduction de la « carrière enseignante » qui introduit l'épreuve de connaissances et augmente sensiblement les salaires de ces enseignants. Cette épreuve et ses conséquences accrues sur les salaires impliquent de rechercher « la comparabilité et de réfléchir à des systèmes plus complexes de calcul des résultats »[169]. Comme nous le verrons dans le chapitre 6, la mise en place de ce type de « systèmes plus complexes » pour standardiser et commensurer les résultats de l'épreuve rapproche les pratiques d'évaluation chilienne et mexicaine. Par ailleurs, ces techniques de mesure ne sont pas dissociées de considérations « politiques »

[166] *Ibid.*
[167] Entretien, directeur de l'unité d'évaluation enseignante (2005-2014), *op. cit.*
[168] Entretien, directrice de l'équipe en charge de *Docentemás*, *op. cit.*
[169] *Ibid.*

assurant l'alignement de la « carrière enseignante » sur les contraintes budgétaires priorisées par le ministère des Finances. Dès l'origine d'un dispositif dont le coût est estimé à environ 1 % du PIB national, il est important de « planifier plus ou moins combien allaient améliorer et combien non, c'est quelque chose qui nous a aidé à déterminer le coût du processus. C'était un autre élément pour le rendre acceptable »[170]. En effet, si les contours des catégories sont déterminés par le MIDE, c'est le ministère, comme chargé formel du dispositif qui décide, en dernière instance de ceux-ci. Si ces modifications suivant des préoccupations budgétaires (par exemple, un nombre excessif « d'excellents » pourrait faire augmenter le coût de l'enseignement) sont rares, le ministère « incorpore de nouveaux éléments, d'autres dimensions, que nous savons sont politiques »[171].

La temporalité de la mise en œuvre des instruments et leur éventuelle transparence ou opacité pour les enseignants sont particulièrement éclairantes concernant l'institutionnalisation des capacités évaluatives et, de façon plus générale, des standards. Le contraste entre le Mexique et le Chili est saisissant. La rationalité du « service professionnel enseignant », voué à dépolitiser l'administration éducative et à assurer l'objectivité et la sécurité des épreuves, se traduit par une mise en œuvre précipitée et agressive ainsi que par une forte mathématisation du dispositif qui favorisent respectivement des critiques de la profession enseignante et des tensions internes dans les boucles bureaucratiques de supervision de la « fiabilité » de l'instrument. Incapables de cultiver la confiance publique et professionnelle envers le dispositif, ces procédures se tournent contre l'institution qui chapeaute le dispositif, l'INEE. Le cas chilien apparaît comme le revers presque parfait du processus chilien. Si le dispositif n'est pas exactement transparent pour les enseignants, comme nous le verrons dans les prochains chapitres, l'inclusion à celui-ci d'outils « bienveillants » comme l'autoévaluation, l'emploi de procédures intuitives de commensuration des résultats et le déploiement graduel de *Docentemás* facilitent son acceptabilité et sa traduction, au bout de plus d'une décennie, en « carrière enseignante ». Nous reviendrons plus en détail sur ces trajectoires d'institutionnalisation et sur les futures politiques de l'évaluation dans le chapitre 8. Avant cela, il nous faut prendre de la hauteur et réfléchir, en conclusion, sur comment la construction de capacités évaluatives et la division du travail bureaucratique donnent forme à ces éventuelles politiques.

## Conclusion

L'étude des politiques de l'organisation de l'évaluation nous permet de comprendre comment, malgré les différentes stratégies de légitimation des dispositifs, au Mexique et au Chili, les standards donnent forme à des transformations bureaucratiques similaires : les ministères de

[170] Entretien, directeur de l'unité d'évaluation enseignante (2005-2014), *ibid.*
[171] Entretien, directrice de développement des épreuves au MIDE, *op. cit.*

l'Éducation sont placés dans un rôle secondaire de mise en œuvre tandis que les centres d'évaluation spécialisés et les agences autonomes conçoivent les épreuves et surveillent ce processus désormais centralisé. Nous retrouvons cependant des différences dans les détails de ces politiques de l'organisation, qui découlent autant des stratégies de légitimation de l'évaluation que des trajectoires institutionnelles mexicaine et chilienne. La principale différence est le rôle contrasté des agences autonomes dans les deux pays. Alors que, au Chili, l'Agence de la qualité de l'éducation est à peine responsable de la mise en œuvre d'une des épreuves de la « carrière enseignante », au Mexique, l'INEE surveille et valide tous les aspects du « service professionnel enseignant ». Ces rôles contrastés s'expliquent autant par les trajectoires organisationnelles de spécialisation et de monopolisation préalables que par les volontés des concepteurs de l'évaluation et renforcent, en retour, ces mêmes processus. Dans ces derniers paragraphes, nous réfléchissons sur les effets retours de la construction de capacités en dehors des ministères sur les administrations publiques.

L'externalisation est la principale nouveauté produite par l'introduction des standards d'évaluation. Justifiée de façon différente au Chili (où le motif dominant est le manque de capacités de l'administration) et au Mexique (sa dépolitisation), l'externalisation redéfinit le rôle des ministères de l'Éducation vis-à-vis la profession enseignante. Ces rôles étaient déjà différents en amont de l'introduction des standards : le ministère chilien et la profession avaient été scindés pendant la dictature, tandis que le mexicain entretenait des rapports institutionnalisés avec le syndicat enseignant jusqu'aux années 2010. C'est pour cela que nous avons caractérisé la transformation chilienne comme une *subordination* au MIDE. La dépendance du CPEIP ne marque ainsi pas une rupture institutionnelle, au contraire, elle entérine une trajectoire datant de plus de quatre décennies. Au contraire, l'externalisation de la construction des épreuves suit une logique de *dépossession* au Mexique, où les capacités et la proto-spécialisation du ministère sont mises à mal par le transfert de ces tâches au Ceneval et à l'INEE. Malgré ces différentes trajectoires de changement, l'on observe dans les deux cas une production originale de capacités, caractérisée par les rapports de co-dépendance entre les administrations publiques et leurs prestataires privés. Il est important de signaler en ce sens que l'origine de ces centres spécialisés ne peut pas se comprendre sans l'impulsion des ministères (dans le cadre de l'évaluation universitaire au Mexique et du développement des standards eux-mêmes au Chili), qui isolent par ce biais les capacités d'évaluation.

Cette dépendance pose, *a minima*, deux questions au regard de la littérature sur les capacités étatiques : peut-on assimiler l'externalisation de l'évaluation à une forme de privatisation ? Dans quelle mesure les capacités externalisées sont-elles durables ? D'une part, il nous semble difficile d'assimiler les politiques de l'organisation ici décrites à une forme de « privatisation ». Cela découle principalement du fait que le Ceneval comme le MIDE sont des

organisations à buts non lucratifs et qui dépendent des contrats avec l'administration pour leur subsistance. Si les travaux sur la privatisation reconnaissent le rôle central maintenu par l'État dans ces processus[172], nous ne pouvons pas envisager de décrire l'externalisation de l'évaluation au Mexique et au Chili comme une privatisation sans dénaturer le concept. La construction de capacités en dehors de l'État présente davantage de similitudes avec les concepts de « délégation »[173] ou de « *shadow state capacity* »[174]. En lien avec cette deuxième notion, la dépendance des ministères auprès de leurs prestataires nous permet d'apprécier que les capacités externalisées ne sont pas nécessairement plus instables et sujettes aux volontés politiques que celles développés à l'intérieur de l'État. Même au Mexique, où le « service professionnel enseignant » est mis à l'arrêt en 2019 après la victoire de la gauche aux élections présidentielles et législatives, la nouvelle administration continue de dépendre de Ceneval pour l'élaboration des nouveaux instruments d'évaluation des enseignantes. L'institutionnalisation des capacités en dehors de l'État tient au caractère spécialisé des savoirs psychométriques et aux dépendances au sentier produites par la pratique même de la construction des épreuves.

Ces rapports de co-dépendance interrogent en dernier lieu les formes de contrôle, de responsabilité et de pouvoir produites par ces reconfigurations bureaucratiques. La division du travail que nous avons décrite est tout aussi une division du travail « technique » ou bureaucratique qu'une division du travail « politique » et une répartition des responsabilités. Or, alors que les centres d'évaluation échappent dans une plus ou moins grande mesure au contrôle de leurs commanditaires, la responsabilité publique en cas de défaillance des instruments semble retomber systématiquement sur les administrations publiques : les ministères ou les agences. Si l'externalisation pourrait être pensée comme une stratégie organisationnelle d'évitement du blâme[175], en pratique, l'isolement politique protège exclusivement et paradoxalement les centres paraétatiques et renforce la responsabilisation et la perte de réputation des administrations publiques. Cela est particulièrement bien illustré par la fermeture de l'INEE en 2019. Les administrations publiques endossent ainsi le poids politique de dispositifs qu'elles ne maîtrisement pas exclusivement pour autant. L'évaluation apparaît en effet comme une « boîte noire » aux yeux non seulement de ses commanditaires, mais aussi des administrations locales et, bien entendu, des audiences du dispositif, au premier rang desquelles se trouvent les enseignants. C'est vers l'étude des effets de l'évaluation sur ces acteurs que nous nous orientons à présent.

[172] Béatrice Hibou (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999 ; Nathan Rivet, « À la recherche de la concurrence », art cit.
[173] K.J. Morgan et A.L. Campbell, *The Delegated Welfare State*, *op. cit.*
[174] J.A.J. Rich, « Outsourcing Bureaucracy to Evade Accountability », art cit.
[175] Christopher Hood, *The Blame Game, op. cit.,* p. 18.

# Chapitre 6
# Déployer l'évaluation et être gouverné par l'évaluation : la mise en œuvre des standards par les administrations locales

## Introduction

La centralisation des procédures d'évaluation décrite dans le chapitre précédent rompt avec les trajectoires institutionnelles des systèmes éducatifs mexicain et chilien. Alors que depuis les années 1970 les deux pays décentralisent l'administration éducative, l'introduction des standards dépossède les acteurs locaux des prérogatives de contrôle du travail enseignant. Ce sont désormais les administrations techniques centrales qui définissent qui est un bon enseignant et, au Mexique, qui remplit les conditions pour être recruté ou promu dans la profession. L'évaluation par standards, qui aspire à produire une image « authentique » de l'enseignement, rentre ainsi en concurrence avec des formes locales d'évaluation du travail enseignant, comme l'observation réalisée par les superviseurs ou les directeurs des écoles. Mais, pour être effectifs, les standards doivent être diffusés jusqu'aux salles de cours. Pour cela, ces dispositifs centralisés dépendent du travail de différents agents locaux, qui réalisent des tâches comme la constitution des listes des évalués, leur convocation ou la communication des résultats, parmi d'autres. Nous pouvons ainsi nous demander dans quelle mesure la mise en place des standards permet-elle un contrôle accru des administrations locales par les administrations centrales. Par-delà la logique du contrôle, quelles sont les appropriations des instruments d'évaluation et de leurs résultats au niveau local ? Quels sont les effets de ces processus sur les capacités bureaucratiques locales ?

Pour répondre à ces questions, il nous faut interroger les effets des instruments d'évaluation sur la coordination bureaucratique. Il s'agit d'une dimension essentielle des capacités étatiques : même des agences disposant de larges ressources et employant un corps d'agents professionnalisé peuvent échouer à appliquer leurs décisions si elles ne réussissent pas à coordonner les autres organisations sur lesquelles repose la mise en œuvre de leurs politiques[1]. La coordination bureaucratique est à mettre en relation avec la territorialisation du pouvoir étatique. Le « pouvoir infrastructurel » de l'État, c'est-à-dire sa capacité à « pénétrer la société civile » pour déployer ses interventions[2], dépend en bonne mesure de la capacité des

[1] Vivek Chibber, « Bureaucratic Rationality and the Developmental State », *American Journal of Sociology*, 2002, vol. 107, nº 4, p. 951-989.
[2] Michael Mann, « The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms and Results », *European Journal of Sociology*, 1984, vol. 25, nº 2, p. 185-213.

administrations centrales à contrôler les agents locaux. Comme des travaux historiques l'ont montré, lorsque les administrations éducatives dépendent des autorités locales, leurs objectifs sont plus souvent contournés (comme au Mexique), tandis que les ministères réussissent à imposer leurs politiques plus facilement lorsque leur mise en œuvre dépend de leurs propres agents envoyés sur le territoire (comme au Chili)[3]. Dans les deux pays, les politiques de décentralisation mises en place pendant les années 1980 et 1990 accentuent les enjeux de coordination bureaucratique en laissant nombre de tâches administratives dans les mains des administrations locales. La mise en place des standards d'évaluation de l'enseignement va à contrecourant de la décentralisation et nous invite à interroger la capacité des administrations centrales à coordonner les administrations locales.

La notion de « couplage » administratif et ses variantes, le « découplage » et le « recouplage », sont particulièrement heuristiques pour enquêter sur les effets des instruments sur les organisations bureaucratiques. Ces notions ont été habituellement mobilisées pour décrire le décalage entre les normes institutionnelles et les pratiques enseignantes (découplage[4]) ou leur réalignement managérial (recouplage[5]). Plus récémment, elles ont été aussi utilisées pour montrer comment la quantification[6] ou le marché[7] permettent l'articulation de différents paliers de l'organisation, voire de différentes organisations, à de nouvelles prescriptions comportementales. Dans ces cas, la discipline est le mécanisme explicatif de l'ajustement des pratiques des acteurs aux prescriptions hiérarchiques. En permettant de commensurer et de comparer des réalités locales auparavant disparates, les instruments produisent une nouvelle structure de contraintes et d'opportunités qui conduit à l'intériorisation et à la reproduction des normes[8]. La discipline n'est cependant qu'une option parmi un éventail d'appropriations et d'effets possibles[9]. En effet, les instruments du gouvernement par la performance peuvent aussi

[3] Hillel David Soifer, « The Sources of Infrastructural Power: Evidence from Nineteenth-Century Chilean Education », *Latin American Research Review*, 2009, vol. 44, nº 2, p. 158-180.
[4] John W. Meyer et Brian Rowan, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 1977, vol. 83, nº 2, p. 340-363.
[5] Tim Hallett, « The Myth Incarnate: Recoupling Processes, Turmoil, and Inhabited Institutions in an Urban Elementary School », *American Sociological Review*, 2010, vol. 75, nº 1, p. 52-74.
[6] Wendy Nelson Espeland, *The Struggle for Water: Politics, Rationality, and Identity in the American Southwest*, Chicago, University of Chicago Press, 1998 ; Wendy Nelson Espeland et Michael Sauder, *Engines of Anxiety. Academic Rankings, Reputation, and Accountability*, New York, Russell Sage Foundation, 2016.
[7] Scott Davies, Linda Quirke et Janice Aurini, « The New Institutionalism Goes to the Market: The Challenge of Rapid Growth in Private K–12 Education » dans Hanz-Dieter Meyer et Brian Rowan (dir.), *The New Institutionalism in Education*, Albany, State University of New York Press, 2006, p. 103-122.
[8] Wendy Nelson Espeland et Michael Sauder, « Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds », *American Journal of Sociology*, 2007, vol. 113, nº 1, p. 1-40 ; Wendy Nelson Espeland et Michael Sauder, « The Discipline of Rankings: Tight Coupling and Organizational Change », *American Sociological Review*, 2009, vol. 74, nº 1, p. 63-82.
[9] Hugo Bertillot, « Comment l'évaluation de la qualité transforme l'hôpital. Les deux visages de la rationalisation par les indicateurs », *Cahiers internationaux de sociologie de la gestion*, 2016, vol. 15, p. 11-48 ; Hugo Bertillot, « Mesurer la qualité pour transformer l'hôpital ? Analyse sociotechnique d'une discrète quantification », *Revue française de socio-économie*, 2017, vol. 19, nº 2, p. 131-152.

produire des formes de *gaming*[10] ou de conformité cérémoniale[11]. Cette palette d'effets nous permet d'apprécier comment des instruments comme les standards peuvent être un vecteur de gouvernement, non seulement des populations, mais aussi des administrations[12]. Pour caractériser ce gouvernement, il nous faut nous pencher sur les éventuelles appropriations des instruments par les agents administratifs locaux.

Le recouplage active des enjeux de pouvoir entre strates organisationnelles, particulièrement entre des professionnels craignant une perte d'autonomie et des cadres intermédiaires renforcés par l'introduction d'instruments managériaux[13]. Par-delà les enjeux de pouvoir et d'autonomie professionnelle déjà abordés avec nuance par ces travaux, nous devons considérer deux dimensions supplémentaires de ces recompositions : leur aspect politique et leur effet sur les capacités bureaucratiques. D'une part, au Mexique et au Chili, les administrations (centrales et locales) connaissent d'importants degrés de politisation[14], qui peuvent aller jusqu'à la nomination des guichetiers ou des enseignants par leur syndicat (au Mexique) ou par les maires (au Chili). Dans quelle mesure ces acteurs collaborent-ils avec la mise en œuvre de dispositifs prétendant les déposséder de leurs ressources politiques ? Les standards sont-ils appropriés par ces acteurs ? Les instruments contribuent-ils à leur professionnalisation, comme dans d'autres administrations éducatives ou ces enjeux politiques sont moins présents[15] ? L'étude de la mise en œuvre des standards nous permet ainsi d'interroger non seulement leur interaction avec des administration politisées, mais aussi avec les capacités bureaucratiques et les transformations de la politique d'évaluation. L'éventuel recouplage des pratiques des cadres administratifs intermédiaires (superviseurs, conseillers pédagogiques, directeurs des écoles, etc.) permet-il une diffusion de l'instrument et un contrôle resserré du travail enseignant ?

Pour restituer les différents usages, appropriations et traductions de l'évaluation, nous

---

[10] Gwyn Bevan et Christopher Hood, « What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System », *Public Administration*, 2006, vol. 84, nº 3, p. 517-538.

[11] Philippe Bezes, « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue francaise de science politique*, 2020, vol. 70, nº 1, p. 21-47 ; Pauline Jarroux, « Entre les salles de classe et le ministère. Ethnographie des traductions de la "performance" d'une administration scolaire béninoise tournée vers les "résultats" », *Critique internationale*, 2021, vol. 93, nº 4, p. 71-92.

[12] Emmanuel Didier, « Quelles cartes pour le New Deal ? De la différence entre gouverner et discipliner », *Genèses*, 2007, vol. 68, nº 3, p. 48-74.

[13] Julien Barrier, Jean-Marie Pillon et Olivier Quéré, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, nº 4, p. 9-32 ; Philippe Bezes et Didier Demazière, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, 2011, vol. 53, nº 3, p. 293-305.

[14] Voir, parmi d'autres, Merilee S. Grindle, *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2012 ; Francisco Panizza, B. Guy Peters et Conrado Ramos Larraburu, *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2022 ; Damien Larrouqué, « En finir avec le *cuoteo político*. Genèse, fonctionnement et évolutions du système de sélection de la haute fonction publique au Chili », *Revue francaise d'administration publique*, 2021, vol. 178, nº 2, p. 417-432.

[15] Hélène Buisson-Fenet, *Piloter les lycées. Le « tournant modernisateur » des années 1990 dans l'Éducation nationale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2019, p 127-149.

comparons la mise en œuvre des standards dans l'État du Yucatán (Mexique) et dans la région de l'Araucanía (Chili). Nous opérationnalisons cette comparaison en distinguant trois niveaux d'analyse (voir les figures 8 et 9 pour plus de détails). Le premier est celui que nous appelons « régional ». C'est le niveau des États fédérés mexicains, qui comptent chacun avec leur propre ministère de l'Éducation, et des régions chiliennes, où nous trouvons des secrétariats régionaux du ministère national. Le deuxième niveau d'analyse concerne les administrations intermédiaires chargées de la gestion quotidienne de l'éducation et de la supervision du travail enseignant. On y retrouve les municipalités chiliennes (qui ont la tutelle des écoles publiques) et les zones scolaires où évoluent les superviseurs mexicains. Finalement, le dernier échelon se situe au niveau des écoles, où travaillent directeurs, conseillers pédagogiques et enseignants. Si les réalités administratives régionale, locale et scolaire sont clairement différentes au Mexique et au Chili, cette tripartition est mobilisée couramment par les acteurs en situation. Utilisée de façon analytique, elle nous permet d'identifier précisément les agents s'appropriant (ou pas) les instruments et le degré de couplage de différents échelons de l'administration.

Après une description de nos deux cas d'étude, ce chapitre démarre par une explicitation des mises en cause des administrations locales précédant l'introduction de l'évaluation. Dans une logique similaire à celle décrite dans le chapitre 5, ces critiques de la politisation et des capacités bureaucratiques, pourtant similaires, adoptent des significations politiques et bureaucratiques différentes dans chaque pays. Alors que la *subordination* de l'administration araucane aux administrations centrales semble se passer sans frictions, au Yucatán, le couplage de l'administration éducative s'apparente à une *dépossession* des acteurs locaux (1.). Dans un second temps, nous observons que ces processus ont un effet notable sur les capacités et les pratiques administratives. Dans les deux cas, la strate bureaucratique intermédiaire, traditionnellement chargée de la supervision du travail enseignant, est simultanément démantelée et formalisée (2.). Pour survivre dans la nouvelle configuration, ces acteurs (superviseurs, conseillers pédagogiques, directeurs) doivent s'approprier les instruments du gouvernement par la performance. Ce faisant, ils contribuent à diffuser les logiques managériales au niveau local. Mais, malgré la réplication des instruments d'évaluation standardisée à des fins d'observation des cours (surtout au Chili), les enseignants développent des formes classiques de conformité de façade face à ces tentatives de recouplage. Si celles-ci leur permettent de préserver une certaine autonomie pratique, l'évaluation ne manque pas d'avoir un effet disciplinaire sur les enseignants (3.).

*La comparaison de deux cas locaux « similaires »*

Notre analyse du recouplage par les standards repose sur deux enquêtes, l'une dans l'État du Yucatán et l'autre dans la région de l'Araucanía. Ces contextes sont particulièrement pertinents

pour étudier la mise en œuvre des standards. Ces territoires périphériques ont des systèmes éducatifs comptant une proportion importante d'élèves pauvres, issus de familles indigènes et étudiant dans des écoles rurales (voir tableau 11). Contrairement à ce que leur éloignement des capitales pourrait laisser espérer, historiquement, autant l'Araucanía que le Yucatán ont fait l'objet de politiques éducatives particulièrement actives. Centrées dans la période récente sur l'éducation multiculturelle et bilingue, ces politiques témoignent de la capacité infrastructurelle des États chilien et mexicain dans ces territoires, où les interventions étatiques ont historiquement reposé sur des arrangements locaux avec des autorités mapuches[16] ou mayas[17]. Sans négliger la dimension politique de ces identités, ce sont les résultats éducatifs, les capacités bureaucratiques locales et le degré de politisation des administrations et de l'évaluation qui structurent notre comparaison.

Un aperçu rapide sert à faire ressortir les similitudes entre le Yucatán et l'Araucanía. Les deux régions comptent en effet avec un taux d'enseignants « bons » et « excellents » systématiquement supérieur à la moyenne nationale (59,7 % contre 50 % au Mexique, 79,9 % contre 78,3 % au Chili). Le Yucatán et l'Araucanía présentent aussi des similitudes concernant le degré de conflictualité syndicale. Les mobilisations contre l'évaluation enseignante y sont intermittentes et rassemblent quelques dizaines de personnes, loin de celles se déroulant à Santiago ou à la Ciudad de México et très loin de celles que connaissent des États comme le Chiapas, Oaxaca ou Michoacán au Mexique. Cette absence de contestation publique ne devrait pas être interprétée comme un signal de l'acceptation du dispositif, mais plutôt comme l'indice de possibles arrangements locaux entre l'administration et les représentants de la profession.

Finalement, l'Araucanía et le Yucatán diffèrent en termes de capacités bureaucratiques locales. L'Araucanía ne peut pas être considérée comme une région ayant développé des capacités locales singulières : dans le cadre de l'État unitaire chilien, le secrétariat ministériel régional n'est pas davantage spécialisé ou doté en ressources que ses homologues dans d'autres régions. Au niveau des municipalités de la région, qui sont sensiblement plus pauvres que la moyenne nationale, nous ne pouvons également pas espérer l'existence de capacités particulières. Au contraire, l'État du Yucatán dispose d'une grande marge de manœuvre dans l'organisation de son système éducatif. Disposant d'un ministère de l'Éducation propre, celui-ci s'est doté d'un centre d'évaluation semi-autonome en 2006, qui réalise des évaluations éducatives à partir de savoirs et de méthodes similaires à celles portées par l'Institut national d'évaluation de l'éducation (INEE) au niveau national. Malgré cette différence, les deux régions présentent suffisamment de similitudes pour nous permettre d'étudier les usages et les

[16] Patricia Richards, *Race and the Chilean miracle: Neoliberalism, Democracy, and Indigenous Rights*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2013.
[17] Fernando Armstrong-Fumero, *Elusive Unity: Factionalism and the Limits of Identity Politics in Yucatán, Mexico*, Boulder, University Press of Colorado, 2013, particulièrement chapitres 4 et 5.

effets des dispositifs managériaux dans la périphérie. Ils nous apparaissent ainsi comme des « cas critiques »[18] où les outils standardisés semblent devoir montrer le plus nettement leurs limites. Ceci rend leur étude d'autant plus pertinente : si les outils d'évaluation sont subvertis, nous aurions un bon exemple des limites de l'étatisation managériale ; si, au contraire, ils pénètrent les routines administratives locales, nous pourrions assister au renforcement des capacités infrastructurelles et symboliques de l'État, probablement aux dépens des arrangements locaux. Dans ce chapitre, nous mettons en lumière un processus de recouplage institutionnel comparable, dont la forme, le rythme et les politiques sont médiés par les différentes capacités administratives préexistantes.

Tableau 11 : Les systèmes éducatifs de l'Araucanía et du Yucatán

| | Araucanía | Yucatán |
|---|---|---|
| Statut administratif | Région | État fédéré |
| Population<br>*% indigène*<br>*Taux de pauvreté* | 1 028 201<br>*33 %*<br>*19,8 %* | 2 320 898<br>*42 %*<br>*38,8 %* |
| Nombre d'établissements éducatifs<br>(% rural) | 1 120<br>(58 %) | 3 690<br>(30 %) |
| Nombre d'élèves<br>(% rural) | 284 967<br>(16,1 %) | 409 859<br>(13, 5%) |
| Nombre d'enseignants<br>(% rural) | 15 767<br>(24 %) | 24 486<br>(9,7 %) |
| % enseignants « bons » et « excellents »<br>(moyenne nationale) | 79,9 %<br>(78,3 %) | 59,7 %<br>(50 %) |

Source : élaboration propre.
Population : recensements de l'Instituto nacional de estadística (2023) au Chili et de l'Instituto nacional de estadística, geografía e información (2020) au Mexique). Les données de pauvreté sont tirées des enquêts CASEN 2022 (Chili) et Coneval 2022 (Mexique), dans les deux cas, il s'agit du taux de pauvreté « multidimensionnelle ». La pauvreté mesurée exclusivement fonction du revenu est inférieure dans les deux cas : 11,6 % à l'Araucanía et 10,2 % au Yucatán.
Éducation : MINEDUC, *Estadísticas de la educación 2018*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2019 ; SEGEY, *Pontuario estadístico 2022-2023. Estadísticas del Estado de Yucatán*, Mérida, SEGEY, 2023. Ne disposant pas d'informations sur le pourcentage d'enseignants et d'établissements ruraux au Yucatán, nous avons eu recours au pourcentage d'écoles « multiniveau », où les enseignants s'occupent de plusieurs niveaux éducatifs rassemblés dans une même salle et qui se trouvent généralement en zone rurale. Ces chiffres sous-estiment certainement la part de l'éducation rurale dans l'État, mais nous permettent de voir qu'elle est proportionnellement comparable à celle de l'Araucanía.
Résultats évaluation : Araucanía (2003-2013), d'après CPEIP, *Evaluación del desempeño profesional docente. Resultados 2013*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2013, p. 11. Yucatán (2015-2018), d'après INEE, *Informe de la situación que guarda la educación obligatoria en Yucatán 2018*, Mérida, Dirección General del INEE en Yucatán, 2018.

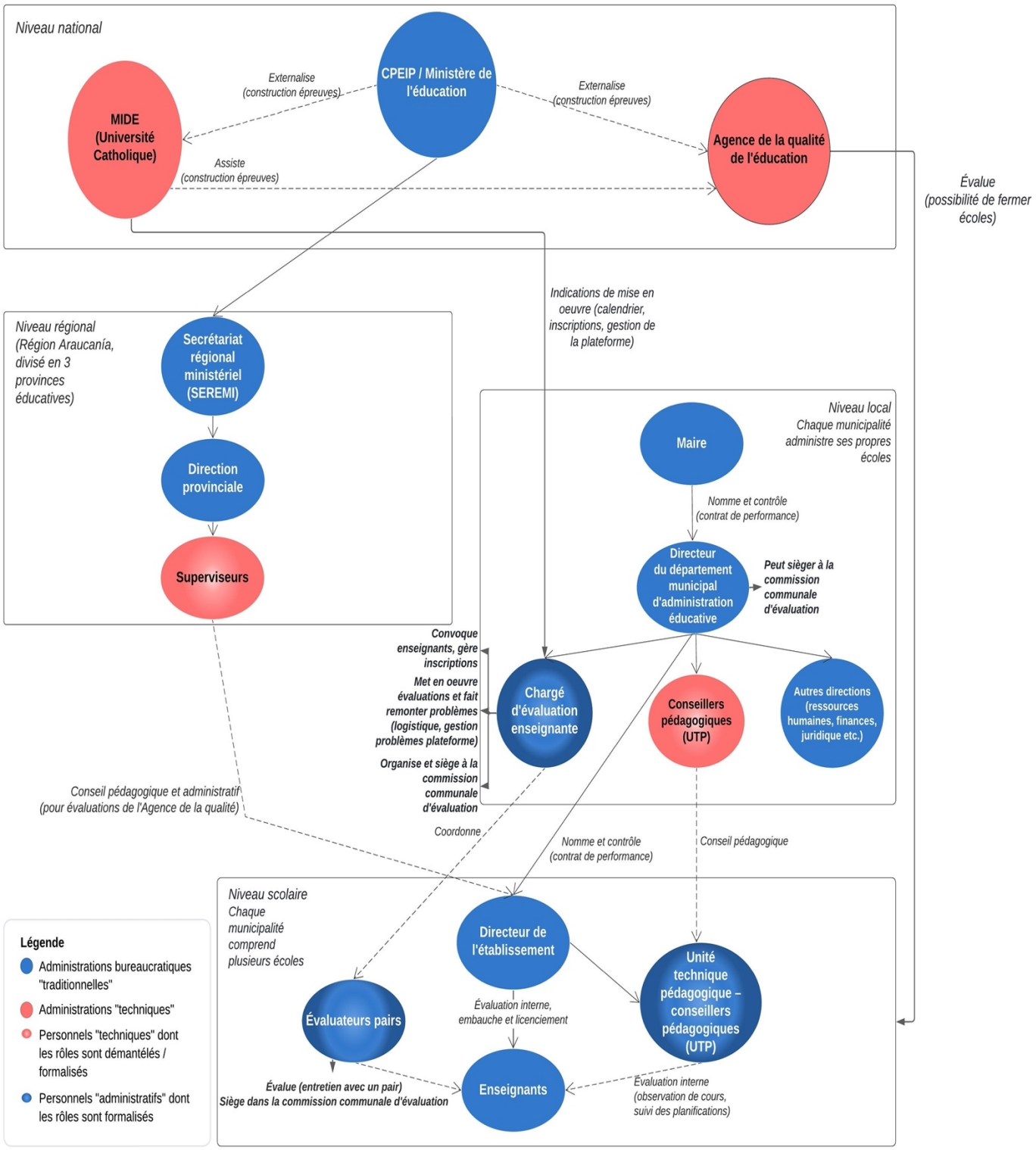
[18] Bent Flyvbjerg, « Five Misunderstandings About Case-Study Research », *Qualitative Inquiry*, 2006, vol. 12, nº 2, p. 219-245.

## 1. Gouverner les administrations locales : recouplage et subordination à travers l'évaluation

Comme nous l'avons montré dans les premiers chapitres, au Mexique comme au Chili, l'introduction respective du « service professionnel enseignant » et de *Docentemás*, puis carrière enseignante, rompt avec le processus la décentralisation des systèmes éducatifs entreprise entre les années 1980 et 1990. Dans le cadre des projets d'étatisation par le haut, lles administrations locales sont critiquées par leur politisation et leur manque de capacités. Pour des raisons différentes, mais avec des objectifs convergents, les administrations centrales tentent ainsi de récupérer le contrôle sur la gestion quotidienne de l'éducation à travers des outils d'évaluation pilotés depuis le centre, sur lesquels les acteurs administratifs locaux devraient aligner leurs pratiques. La nouvelle place des administrations locales dans la division du travail étatique prend ainsi la forme d'une subordination plus ou moins contraignante et drastique. Au Chili, le recouplage aux administrations centrales se fait « en douceur » : les différents dispositifs d'évaluation (des élèves, des enseignants, des écoles) sont en continuité avec le fonctionnement marchand du système éducatif, mais permettent au centre d'agir sur les comportements et les routines administratives (1.1.). Au Mexique, le recouplage est beaucoup plus brusque et s'apparente à une « dépossession ». Ce processus est particulièrement apparent dans le fonctionnement du « service professionnel enseignant » (2014-2019), qui centralise toutes les tâches relatives à la gestion des carrières enseignantes (évaluation, embauches, promotions), tâches qui étaient jusqu'à présent assumées par les administrations locales en partenariat avec le syndicat enseignant (1.2.).

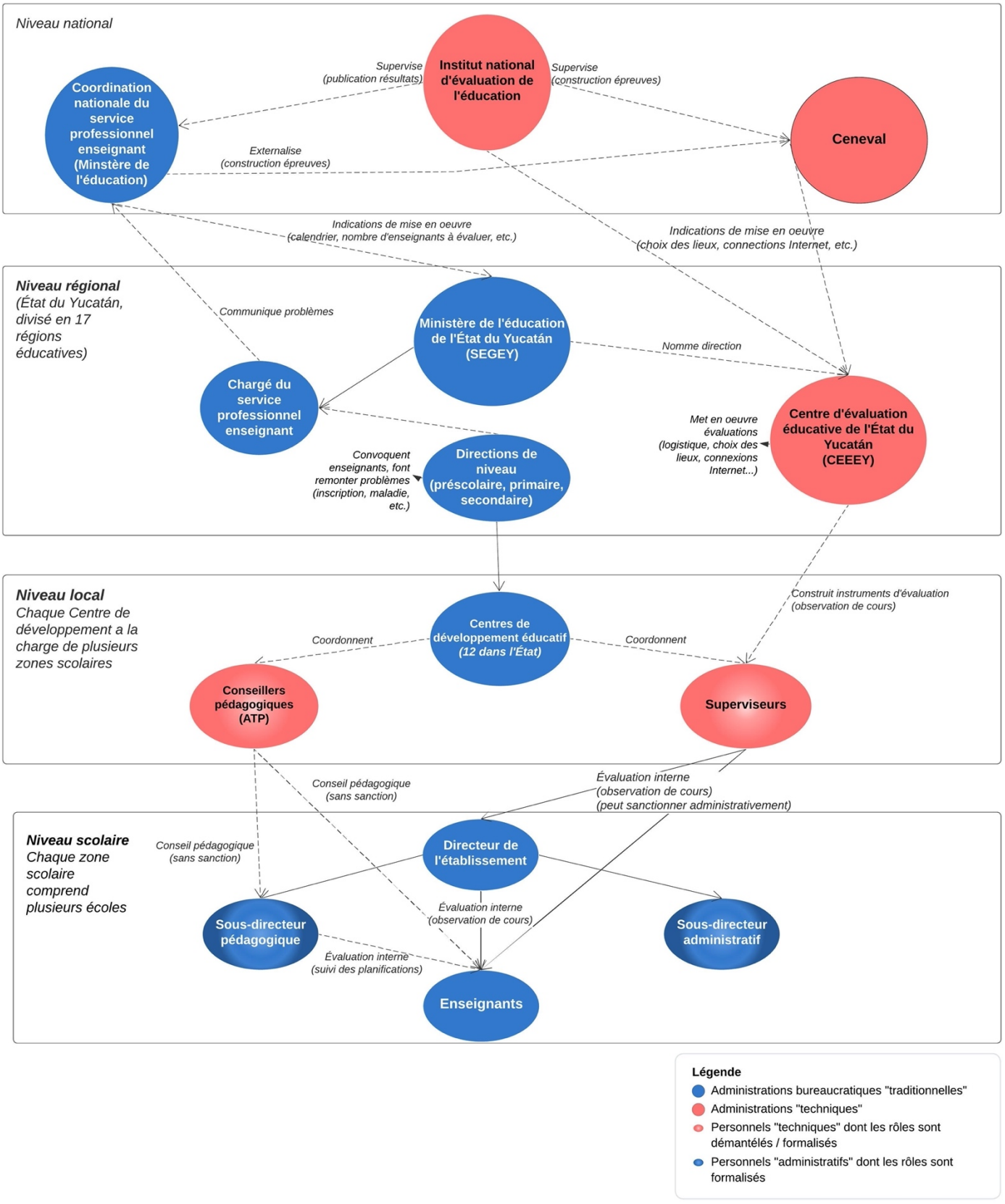
Ces deux modalités de recouplage au centre découlent du degré de politisation et des capacités préexistantes des administrations de l'Araucanía et du Yucatán. Au Chili, la dimension « technique », centrée sur les capacités, prend le dessus. Ce phénomène s'explique du fait que, depuis la privatisation et la municipalisation du système éducatif, les municipalités manquent systématiquement de ressources et, sauf cas exceptionnels, n'ont pas pu construire de capacités évaluatives propres. Au contraire, au Mexique, les administrations locales sont perçues comme le locus par excellence de la « corruption » et du « clientélisme » syndical par les experts éducatifs et les élites bureaucratiques. Cette dimension prend le dessus sur les capacités éventuelles de ces administrations qui, comme dans le cas du Yucatán, peuvent être particulièrement développées. Ainsi, si l'introduction du « service professionnel enseignant » au Mexique constitue une dépossession des administrations locales de leur juridiction sur la gestion de la profession enseignante (souvent exercée en partenariat avec le syndicat enseignant), au Chili cette dépossession est moins importante, du fait du l'absence de capacités locales et du maintien des procédures d'embauche au niveau local.

Figure 3 : Échelons et hiérarchies éducatives locales au Chili




Source : élaboration propre. Pour une description détaillée de ces différentes organisations et fonctions, voir tableau 24 en annexe.

Figure 4 : Échelons et hiérarchies éducatives locales au Mexique




Source : élaboration propre. Pour une description détaillée de ces différentes organisations et fonctions, voir tableau 25 en annexe.

*1.1.Chili : les « chaînes de performance » et la subordination des administrations locales*

Par son organisation marchande et fortement décentralisée, le système éducatif chilien semblerait proclive au découplage des administrations locales et des écoles vis-à-vis les administrations centrales. Sans évoquer directement la notion de découplage, les partisans de l'architecture marchande et localisée de l'éducation chilienne défendent que celle-ci encourage l'autonomie et la spécialisation des écoles (en termes de certains contenus, programmes, équipe enseignante et attention des publics). Si les politiques mises en place par le centre-gauche depuis les années 1990 ne rompent pas cette autonomie des écoles et des municipalités, elles l'encadrent et la dirigent « à distance » par le biais d'une série d'indicateurs et d'évaluations de la performance aux objectifs incitatifs et disciplinaires. Comment la centralisation de l'évaluation enseignante interagit-elle avec ces institutions ?

Notons que les administrations locales ont une place marginale dans la division du travail d'évaluation enseignante (qu'il s'agisse du dispositif *Docentemás* ou de « carrière enseignante »). Cela est particulièrement le cas du niveau « régional » : le secrétariat ministériel régional n'est pas enrôlé dans la mise en place du dispositif et ses agents (à savoir, les superviseurs) n'ont pas de compétences en matière de contrôle du travail enseignant (voir figure 3 pour le détail de ces différentes fonctions). Le rôle est centré sur le pilotage et l'accompagnement des écoles à partir des différents indicateurs de qualité nationaux. Parmi ceux-ci, l'on retrouve les résultats de l'évaluation enseignante qui demeure tout de même marginale dans leurs interventions, qui sont davantage centrées sur la gestion scolaire quotidienne et le travail des directeurs. Ce sont davantage les niveaux « local » et « scolaire » qui interviennent dans l'évaluation enseignante. Au niveau local, nous retrouvons les chargés d'évaluation municipaux et les évaluateurs pairs, qui interviewent leurs collègues dans une des épreuves de *Docentemás* et participent aux commissions communales d'évaluation. Nous reviendrons sur les évaluateurs et les commissions dans le prochain chapitre, dédié aux pratiques d'évaluation et de catégorisation. En ce qui concerne les chargés d'évaluation, leur rôle consiste essentiellement à gérer la liste et la base de données des évalués envoyée par le ministère et à organiser les entretiens, l'enregistrement du cours et les commissions communales (où ils siègent sans droit de vote). Au niveau scolaire, les directeurs sont aussi directement enrôlés dans le dispositif. Leur « rapport de responsabilités professionnelles », qu'ils remplissent avec des indications sur la ponctualité ou l'investissement de l'enseignent, détermine 20 % du résultat final. Les directeurs, comme les agents municipaux ou les superviseurs, connaissent aussi les résultats des enseignants de leur établissement et sont encouragés à les utiliser à des fins de gestion du personnel.

Cette division du travail évaluatif reflète la politisation et les capacités bureaucratiques

locales préexistant à l'introduction des dispositifs d'évaluation enseignante. Si les experts éducatifs du ministère de l'Éducation considèrent les administrations municipales comme des sites peu spécialisés et politisés, ils manquent de leviers politiques pour défaire la municipalisation de l'éducation et imposer le contrôle ministériel sur les écoles. Pour cela sont employés des dispositifs d'évaluation qui tout en cadrant et disciplinant le comportement des acteurs, laissent des marges de manœuvre pour les autorités locales dans la nomination des directeurs des départements d'éducation municipaux ou des écoles. La configuration chilienne est caractérisée par l'institutionnalisation de ces outils (depuis les années 1980 pour l'évaluation standardisée des élèves, 2004 pour l'évaluation enseignante, 2009-2011 pour les autres indicateurs scolaires[19]). Cette institutionnalisation se traduit par un couplage formel à travers les données des différents niveaux administratifs : les indicateurs nationaux sont au cœur des contrats de performance des directeurs des départements municipaux et des directeurs d'établissement qui tentent à leur tour d'aligner les enseignants sur cette injonction aux résultats. Après avoir décrit la mise en casuse des administrations locales de laquelle émergent ces dispositifs, nous montrerons leur capacité à organiser ces « chaînes de la performance » recouplant les échelons locaux au centre.

*L'évaluation contre les maires et le marché*

La recentralisation de l'évaluation enseignante, concrétisée par *Docentemás* d'abord et par la « carrière enseignante » ensuite, illustre le scepticisme plus large que l'administration centrale éprouve vis-à-vis de la gestion municipale et scolaire[20]. Au sein des administrations centrales, la municipalisation est souvent décrite comme une « mairisation » (*alcaldización*), où les investissements éducatifs dépendent de la bonne volonté politique et financière des élus locaux. Les quatre décennies écoulées depuis l'introduction de la municipalisation laissent voir le désengagement politique en matière d'éducation, avec pour résultats des effectifs municipaux réduits et des capacités techniques insuffisantes pour mettre en œuvre des politiques de la « qualité » éducative. Ces critiques sont amplifiées par une critique plus large des administrateurs privés des écoles subventionnées par l'État, majoritaires, dont la priorité est le chiffre d'affaires plutôt que les résultats éducatifs. A l'Araucanía, ce problème présente des

[19] Pour une histoire de ces outils, voir : Alejandra Falabella, « The Seduction of Hyper-Surveillance: Standards, Testing, and Accountability », *Educational Administration Quarterly*, 2021, vol. 57, nº 1, p. 113-142 ; Alejandra Falabella et Claudio Ramos Zincke, « Dispositivo de evaluación educacional y gubernamentalidad en Chile: los orígenes (1844-1970) », *CUHSO*, 2020, vol. 30, nº 2, p. 240-269 ; Lluís Parcerisa et Alejandra Falabella, « The Consolidation of the Evaluative State through Accountability Policies: Trajectory, Enactment and Tensions in the Chilean Education System », *education policy analysis archives*, 2017, vol. 25, nº 89.

[20] Pour rappel, dans le système de *vouchers* mis en place au moment de la décentralisation, le budget des écoles chiliennes dépend de l'assistance mensuelle des élèves. Cela créé des déficits structurels dans certaines écoles, notamment celles accueillant les élèves des classes populaires qui, en moyenne, ont des taux d'assistance inférieurs. Ainsi, alors que les coûts de l'école sont fixes (enseignants, infrastructure et personnel administratif, etc.) son budget varie en fonction de l'assistance des élèves : un taux d'absentéisme de 15 % réduit les ressources de l'établissement du même volume.

caractésistiques particulières dans le cas de l'éducation rurale (principalement privée subventionnée) qui, par la taille de ses écoles et leur éloignement des centres urbains, échappe au contrôle public.

Cette problématisation est amplement repandue au niveau national, notamment parmi les cadres de la *Concertación* opposés à l'organisation marchande du système éducatif : « Pour les maires, toute cette histoire c'est un boulet, une chose qui te dérange, qui ne te donne pas de votes et qui, n'importe ce que tu fasses, va te donner des problèmes, tu vas devoir y mettre de l'argent »[21]. Elle l'est aussi au niveau scolaire, où les agents chargés de la gestion quotidienne ressentent le double étau politique et financier du système : « Plus qu'une municipalisation, ça a été une "mairisation" de l'éducation, qui dépendait beaucoup du critère de chaque maire. S'il avait un intérêt, il te soutenait, il gérait, il s'intéressait […], [surtout] quand la subvention n'est pas suffisante pour couvrir les coûts d'administration et te génère un déficit… »[22]. Cela produit des formes de méfiance ministérielle vis-à-vis les des administrations éducatives municipales. Les agents ayant évolué dans différents paliers administratifs identifient particulièrement bien ces suspicions, comme cette superviseure, passée par les services municipaux de la capitale et par le ministère central, avant de rejoindre un poste de supervision au sein du secrétariat ministériel régional de l'Araucanía.

> « Pour le ministère, et c'est comme ça qu'ils le disent, les administrateurs [*sostenedores*[23]] sont des voleurs, ils gaspillent, il leur manque toujours de l'argent, ils en demandent toujours plus… […] Il n'y a pas de confiance dans les administrateurs et c'est la carotte et le bâton. Et puisqu'au Chili nous avons une politique basée sur les standards, alors c'est l'*accountability* : si tu vas bien, je te donne plus d'argent, sinon c'est le bâton et je ferme ton école. »[24]

Cette problématisation « politique » des administrations locales contient aussi un versant « technique » concernant leurs capacités. Cela est sans doute à mettre en relation avec le manque de ressources des administrations municipales et avec l'enrôlement d'enseignants vétérans dans des fonctions administratives (c'est le cas notamment de la plupart des chargés d'évaluation). En conséquence, les administrations centrales tentent de contrôler et de former les acteurs municipaux, dans la limite de leurs propres ressources et capacités. Nous pouvons illustrer cela à partir des plans de formation continue que les enseignants catégorisés comme

[21] Entretien, Adriana Delpiano, ministre de l'éducation entre 2015 et 2018, Santiago de Chili, 16 octobre 2019.
[22] Entretien, directeur d'administration de l'éducation municipale, Temuco, 29 novembre 2019.
[23] Les « *sostenedores* » sont tous les administrateurs de l'éducation subventionnée par l'État, qu'ils soient publics (départements municipaux d'éducation, les plus communs, ou corporations, très rares) ou privés (fondations depuis la loi de 2016 contre le profit en éducation). Dans cet extrait, l'enquêtée se réfère aux administrateurs publics.
[24] Entretien, chargée du département d'éducation au Secrétariat régional ministériel d'éducation et ancienne directrice municipale d'éducation dans des communes de Santiago, Temuco, 09 décembre 2019.

« insuffisants » ou « basiques » doivent suivre[25]. Ces plans, élaborés et administrés par les municipalités, sont financés par des fonds centraux et doivent donc être validés par le CPEIP : un « chaos administratif », d'après le responsable central du programme. En effet, beaucoup de municipalités envoient les informations sur les formations (la liste des participants, le chargé de la formation, coût) en retard, ce qui empêche l'envoi des fonds pour les réaliser. La formation des enseignants débute alors deux ou trois mois après le début de l'évaluation. Certaines communes envoyant même les documents trop tard pour pouvoir réaliser les formations. Au moment de notre enquête, le CPEIP tente de modifier les procédures administratives et le contenu de ces formations :

> « Nous ne voulons pas qu'ils fassent la première chose qui leur est passée par la tête. Parce que ce qui se passait jusqu'à récemment c'est que les chargés de ces plans étaient des administratifs, qui laissaient la partie la plus technique du travail à la personne embauchée pour le réaliser. Cette personne devenait juge et partie… [et] souvent il y avait une asymétrie de connaissances techniques entre le fournisseur et l'administrateur… Si le fournisseur lui dit qu'une telle chose c'est bien, l'administrateur n'est pas en mesure de vérifier si ce l'est vraiment… »[26]

Une telle asymétrie rappelle celle décrite dans le précédent chapitre entre le CPEIP et le centre MIDE. Au niveau national, comme dans les municipalités, les administrations publiques sont donc placées dans des situations de dépendance vis-à-vis des acteurs péri-administratifs. Dans ce cas, il s'agit des compagnies d'« assistance technique éducative », créées par des universités, des enseignants (individuels ou en groupe) ou des entrepreneurs locaux. Par ailleurs, la conceptualisation des chargés des formations comme un personnel « administratif » (plutôt que « technique ») fait ressortir une nouvelle fois l'image d'administrations locales peu fiables et sur lesquelles le ministère ne peut pas compter pour administrer ses rares ressources.

Pour conclure, soulignons que la critique des administrateurs des écoles publiques municipales et de leurs capacités n'est qu'une variante de la critique plus large du système éducatif marchand mis en place par la dictature. Le deuxième volet de cette critique, probablement le plus médiatisé et ayant abouti à la loi contre le profit éducatif de 2016, vise les administrateurs scolaires privés. Centrons-nous sur la forme que prend cette critique dans l'Araucanía, marquée par un fort taux d'éducation rurale. Depuis les années 1980, la multiplication des écoles privées rurales « multiniveaux » (c'est à dire accueillant dans la même salle des élèves d'âges différents) est exponentielle. Selon les estimations du directeur exécutif

[25] Tous les enseignants catégorisés comme « insuffisant » ou « basique » doivent passer par ces formations, les « plans de développement professionnel » avant d'être réévalués une année plus tard.
[26] Entretien, chargé national des plans de développement professionnel au CPEIP, Santiago de Chile, 13 novembre 2019

de *Araucanía Aprende*, une ONG de la région proche des équipes de la *Concertación*[27], 80 % des écoles de la région (633) accueillent à peine 30 % des élèves et, à l'intérieur de ces 633 écoles rurales, 427 n'auraient en moyenne que quinze élèves.

> « Ces écoles doivent toutes disparaître. […] Du point de vue de la politique publique c'est une atrocité. […] Le pire c'est qu'il s'agit des pires écoles, de celles qui abusent de l'État. Il y a certains secteurs qui sont encore pires, regarde ici [en pointant sur l'écran de son ordinateur] […] il y a une ligne d'écoles parce qu'il y a un chemin : 13km, huit écoles. Quelle stupidité ! […] En plus, les écoles rurales sont des fiefs politiques pour les mairies, parce que finalement ce sont ceux qui vont faire la campagne pour les 20/30 familles des communautés du coin. »[28]

Cet extrait illustre la complexité politico-administrative produite par le marché dans un contexte comme celui de l'Araucanía. Loin de l'image de spéculation éducative associée à l'éducation privée, on retrouve dans cette région des acteurs hétéroclites allant des corporations religieuses (catholiques ou protestantes), jusqu'aux familles rurales pour qui l'école est une source d'emplois, en passant par des investisseurs individuels plus ajustés au stéréotype mentionné. Ces différents acteurs sont imbriqués dans les relations interpersonnelles et politiques locales, avec lesquelles les tentatives centrales d'intervention doivent composer. Par exemple, la capacité de subsistance de certaines écoles rurales dépend parfois de leur capacité à être des « fiefs politiques » pour les maires et accueillir des enseignants proches de leur campagne après l'élection.

*La formation de « chaînes de performance » par les résultats et la contractualisation*

Émergeant d'une critique de la politisation et du manque de capacité locales, les instruments chiliens d'évaluation éducative donnent forme à un système d'incitations et de discipline. Comme d'autres auteurs l'ont noté, ces différents dispositifs de gouvernement de l'éducation « à distance » maintiennent et complètent l'organisation marchande du système scolaire[29]. Notons qu'une particularité de cette « surveillance » est sa capacité à imposer la discipline organisationnelle par le biais de « chaînes de performance »[30] reposant sur la contractualisation et les indicateurs. Ainsi, l'évaluation enseignante devient un indicateur dans les contrats de performance des directeurs d'éducation municipaux ou des écoles. Si leur importance peut être secondaire par rapport à celle des résultats des élèves, l'inclusion de cette métrique aux contrats

[27] Dans un exemple typique des interconnaissances élitaires dans le milieu éducatif chilien, notre rencontre avec le directeur exécutif de cette fondation a été rendue possible grâces à l'épouse d'un des principaux cadres de la technocratie éducative de la *Concertación*, ayant travaillé comme consultante pour l'ONG. De façon intéressante, nous avons rencontré l'épouse et le mari par des canaux différents, avant qu'elle soulève cette coïncidence.
[28] Entretien, directeur exécutif, Fondation Araucanía Aprende, Temuco, 26 novembre 2019.
[29] A. Falabella, « The Seduction of Hyper-Surveillance », art cit.
[30] P. Jarroux, « Entre les salles de classe et le ministère », art cit.

de performance jour un rôle majeur dans l'articulation et la coordination des différents paliers administratifs.

Au niveau « régional », l'institutionnalisation du gouvernement par la performance passe en premier lieu par le travail des superviseurs ministériels. Les politiques centrales sont diffusées dans la région par la délégation régionale du ministère de l'Éducation. A l'échelle régionale, le secrétariat ministériel régional occupe essentiellement un rôle informatif : il communique aux administrations municipales et scolaires les politiques et programmes nationaux par l'intermédiaire de ses superviseurs. Le travail quotidien des superviseurs est étroitement lié à l'utilisation des résultats des différentes évaluations ministérielles, parmi lesquelles se trouve l'évaluation enseignante. Unes des agentes ministérielles dans la région, spécialisée dans l'évaluation des enseignants, décrit son activité de la manière suivante :

> « Je suis le lien entre les deux [le niveau central et le niveau local]. *Vous avez dit que vous leur fournissez des informations, lesquelles ?* Ils [le ministère] nous donnent accès aux derniers résultats de l'évaluation des enseignants, d'une manière un peu plus détaillée que ce qui arrive habituellement au niveau régional. [...] Ils nous donnent les résultats par enseignant, par catégorie et par commune. A l'intérieur de cela, nous avons un tas de dimensions du portfolio, où je peux pointer les plus faibles, en fonction de ce que la direction provinciale considère comme pertinent. Et j'obtiens ces informations par commune, par école, […] mais je peux me concentrer sur une commune, un niveau d'éducation, une dépendance, spécifiquement. D'autre part, mon supérieur reçoit les résultats des évaluations réalisées par l'Agence de la qualité de l'éducation, ce qui met en évidence dans quelle plaie nous devons mettre le doigt. »[31]

Parmi les modalités d'intervention des superviseurs, on peut mentionner la focalisation, où pour laquelle les résultats de l'évaluation constituent un outil d'action essentiel. Ils (le plus souvent, elles) sont chargés de localiser les « plaies » du système éducatif, à travers les évaluations nationales standardisées, et de les « guérir » en faisant en sorte que les performances des enseignants et des écoles correspondent aux exigences de ces instruments. Cela se traduit d'abord par une identification des écoles ayant obtenu les plus mauvais résultats aux épreuves SIMCE (pour les élèves) et/ou *Docentemás* (enseignants) : « Le ministère est là pour les écoles qui en ont besoin. Il y a des écoles qui n'ont pas du tout besoin de nous. »[32] Dans le cadre de ces mesures, les superviseurs se concentrent ensuite sur des éléments spécifiques, ceux où les résultats ont une plus grande marge de progression. Il s'agit typiquement de questions comme la gestion scolaire et les pratiques enseignantes. Notons que la focalisation prend sens dans la

[31] Entretien, secrétaire technique de développement professionnel enseignant au SEREMI, Temuco, 09 décembre 2019.
[32] Entretien, superviseure actuellement membre du cabinet du secrétaire régional ministériel au SEREMI, Temuco, 02 décembre 2019.

division du travail évaluatif établie suite aux réformes des années 2000-2010 qui ont introduit le « Système d'assurance de la qualité en éducation » (SACE), l'Agence de la qualité de l'éducation (ACE) et la Superintendance de l'éducation. Ce dispositif et ces deux agences ont vocation à renforcer le contrôle sur les écoles par le biais de la « gestion de la pédagogie » par les résultats. Dans ce contexte, les superviseurs deviennent les relais de ces agences au niveau local.

> « Que fait l'Agence alors ? Ils leur demandent des documents, des papiers, le budget de l'école, ils font des entretiens avec eux. Que faisons-nous ? On prépare les établissements pour que quand l'Agence vienne, si elle vient, tout soit prêt. C'est ridicule, je vois des écoles qui sont insuffisantes, qui sont très mauvaises… qui ne travaillent que quand t'es là. Tu leur donnes des tâches et quand tu reviens elles n'ont rien fait. »[33]

A partir de cet extrait, nous pouvons observer, d'une part, que la politique de focalisation chilienne se traduit par une surveillance accrue des écoles les moins performantes. Si les écoles catégorisées comme « insuffisantes » par l'Agence[34] peuvent être placées sous tutelle administrative, voire fermées, les superviseurs locaux doivent faire en sorte que toutes les écoles soient prêtes pour une éventuelle visite. D'autre part, nous observons aussi les limites de ce qui peut être considéré comme une mise au pas : les superviseurs ayant été dépossédés de leurs pouvoirs de sanction formels, leurs recommandations sont souvent ignorées : « elles n'ont rien fait ». Nous retrouvons une forme similaire de découplage au niveau des municipalités, avec lesquelles les superviseurs ont peu de relation : « ils nous prêtent peu d'attention, parce qu'ils savent que nous avons aucun pouvoir. […] Ils nous voient comme des porteurs d'information. »[35] Cette position ambivalente s'apprécié particulièrement dans le cas de l'évaluation enseignante. Si les superviseurs reçoivent ses résultats, ils ne s'occupent « pas beaucoup de ce sujet »[36]. Les résultats des enseignants sont principalement croisés avec ceux des élèves pour affiner la stratégie de focalisation des interventions – « Ça coïncide ! Les écoles les moins bien évaluées au portfolio sont les pires [à l'évaluation des élèves] SIMCE. »[37]

En raison de la finesse des résultats envoyés aux superviseurs, ils peuvent identifier précisément les domaines d'intervention prioritaires, les « plaies ». Ils disposent par ailleurs d'un degré de contrôle accru dans ce domaine suite aux transformations faites par le CPEIP aux plans de développement professionnel. Puisque le ministère peine à suivre la réalisation effective de ces plans, les superviseurs ont été mobilisés dans le contrôle des municipalités et la gestion des ressources transférées par l'administration centrale. Cela implique une certaine

[33] *Ibid*.
[34] Cette catégorisation dépend des résultats de l'école à l'épreuve de connaissances des élèves SIMCE.
[35] Entretien, superviseure actuellement membre du cabinet du secrétaire régional ministériel au SEREMI, *op. cit.*
[36] Entretien, cheffe technique provinciale au SEREMI, Temuco, 04 décembre 2019.
[37] *Ibid*.

orientation du contenu de ces formations (« nous nous sommes focalisés sur la planification [de l'enseignement] et l'évaluation [des élèves] »[38]) et un rôle d'alerte face à des mésusages de l'argent ministériel, qui peuvent aller jusqu'à obliger les municipalités à rendre les fonds. Ces données des performances enseignantes sont particulièrement utiles dans le contexte rural de l'Araucanía. En effet, les écoles rurales « multiniveau », du fait de leur effectif réduit, ne sont pas évaluées par l'épreuve SIMCE et échappent ainsi au regard des agences centrales. Dans ce contexte, « la seule chose que nous avons c'est l'évaluation enseignante et l'indice de vulnérabilité »[39]. Par ailleurs, après l'introduction de la « carrière enseignante », qui étend l'évaluation enseignante aux écoles privées subventionnées par l'État, les superviseurs sont chargés d'accompagner leur entrée dans le dispositif.

Si les municipalités « prêtent peu d'attention » aux superviseurs et les écoles « ne travaillent pas » en leur absence, cela ne veut pas pour autant dire que nous assistons à une situation de découplage institutionnel. Les superviseurs ne sont pas les seuls apôtres locaux de la performance. Les directeurs des départements d'éducation municipaux et ceux des écoles contribuent aussi à la diffusion du contrôle administratif par les résultats. Ces agents connaissent un recouplage bureaucratique fort, du fait que leur permanence dans la fonction est subordonnée à l'atteinte d'objectifs chiffrés inscrits dans leurs « contrats de performance » d'une durée de cinq ans[40].

> « Nous avons un contrat pour chaque école. […] Essentiellement ce sont les résultats académiques, [qui importent lorsque] nous établissons des rangs. Vous recevez l'école dans ce rang et la première année vous devez avancer à ce rang et le deuxième à celui-ci. […] *Et les résultats, c'est le SIMCE ?* Exactement ce sont les épreuves standardisées. […]. En gros, nous incorporons tout ce qui est mesuré par l'Agence : 66 % des éléments cognitifs et 33 % pour la convivialité, les habitudes de vie saine, la formation citoyenne […] *Il y a une certaine forme de contrôle.* Bien sûr. Parce que si nous arrivons à la cinquième année et qu'il n'a pas rempli sa partie du contrat… Moi j'ai aussi un contrat de performance avec le maire, qui est aligné sur le leur ! Et s'ils ne sont pas au rendez-vous, moi je ne peux pas l'être non plus. C'est comme une chaîne. »[41]

Ces contrats de performance, en parallèle des « projets d'amélioration scolaire » que doivent élaborer les directeurs d'établissement, sont le dernier maillon de la « chaîne » du couplage institutionnel des administrations locales aux administrations centrales. Les départements municipaux gouvernent leurs écoles « à distance » dans une « chaîne d'intermédiations et de

[38] *Ibid*.
[39] Entretien, secrétaire technique de développement professionnel enseignant, *op. cit.*
[40] Depuis 2011, tous les directeurs d'école doivent être choisis à travers le dispositif « cadres de la fonction publique » qui stipule que les contrats des agents de l'État doivent être subordonnés à des objectifs de performance quantifiés. Sur ce système, voir D. Larrouqué, « En finir avec le cuoteo político », art cit.
[41] Entretien, directeur du département d'éducation municipale de la ville de Temuco, 29 novembre 2019.

négociations »[42]. La mention du maire dans ce dernier extrait d'entretien mérite aussi d'être développée. La mise en place des contrats de performance et le gouvernement par les résultats ne vont pas à l'encontre de formes de politisation de l'administration. Les concours « cadres de la fonction publique » laissent en effet le choix final de la nomination aux élus politiques. Par exemple, le directeur de département cité a candidaté au poste après plusieurs appels du maire de sa commune, pour être ensuite retenu à l'issue du concours. De même, les directeurs des écoles municipales décrivent des expériences similaires.

L'introduction des indicateurs de performance scolaire, de l'évaluation enseignante et des contrats de performance permet le recouplage des différents échelons administratifs locaux entre eux, d'une part, et aux administrations centrales, d'autre part. Le rôle de la contractualisation est essentiel pour comprendre ce processus. Sans les contraintes financières et de permanence dans l'emploi introduites par ces contrats, nous pourrions espérer un usage purement symbolique des données. Par exemple, en dehors de toute contractualisation, le rapport des superviseurs aux écoles devient frustrant lorsqu'ils réalisent que, sans un suivi rapproché, les écoles ne priorisent pas l'amélioration des résultats. Si les données ne recouplent pas nécessairement les municipalités et les écoles aux agents locaux du ministère, l'alignement avec les priorités des bureaucraties centrales (ministère et Agence de la qualité) a bien lieu. Celui-ci est tout de même indirect et « à distance », ce qui facilite sa naturalisation « en douceur ». En cela, le processus chilien contraste avec la dépossession qu'éprouvent les administrations locales au Mexique.

### *1.2. Mexique : la mise en cause et la dépossession des administrations locales*

Le système éducatif mexicain présente une structure décentralisée différente de celle du Chili. Au Mexique, la décentralisation de 1992 transfère la gestion des écoles non pas au niveau « local », mais au niveau « régional », c'est-à-dire aux États fédérés, dotés de leurs propres ministères de l'Éducation. En conséquence, le couplage entre différents paliers administratifs peut être relativement abouti à l'intérieur de l'État, mais le fonctionnement de chaque État demeurer découplé des institutions et des politiques centrales. Cette situation est particulièrement critiquée en ce qui concerne la gestion des carrières et des postes enseignants, les experts éducatifs dénonçant des arrangements entre les administrations locales et les sections syndicales de chaque État aboutissant à des recrutements personnalisés ou politisés. Comme nous l'avons montré dans les chapitres précédents, la rationalité politique du « service professionnel enseignant » est de rompre ces collusions en dépersonnalisant, standardisant et centralisant ces procédures. La traduction de cette intention dans des administrations locales

[42] P. Jarroux, « Entre les salles de classe et le ministère », art cit.

jusqu'à présent autonomes prend la forme d'une dépossession disciplinaire et chaotique.

La mise en œuvre du « service professionnel » se traduit ainsi par un rôle limité, mais nécessaire, des administrations de l'État du Yucatán (voir figure 4). Au niveau « régional », la dépossession est particulièrement nette dans le ministère de l'Éducation et dans son Centre d'évaluation. Du fait de la centralisation, de la digitalisation et de l'automatisation des procédures d'évaluation, seules des tâches simples sont confiées aux chargés d'évaluation locaux, qui sont cependant submergés par le calendrier et la quantité de personnes devant être évaluées. Cette situation contraste avec la mise en œuvre du dispositif « *Carrera* » qui, malgré sa centralisation, reposait plus largement sur les acteurs locaux. La dépossession est particulièrement ressentie par le Centre d'évaluation du Yucatán, qui se trouve exclu du dispositif et dont les recommandations sont ignorées par les administrations centrales. Au niveau des pratiques, nous observons une dépossession plus marquée au niveau « local », dans le quotidien des superviseurs ministériels. La redéfinition de leur rôle vers la « gestion de la pédagogie » est étudiée dans la deuxième partie de ce chapitre. Notons cependant que les superviseurs et les directeurs des écoles sont considérés comme des acteurs particulièrement politisés et liés au syndicat enseignant. C'est pourquoi, contrairement au Chili, les administrations centrales ne les intègrent pas dans des « chaînes de la performance » d'usage et de diffusion des résultats. Au contraire, leur performance se retrouve également à être évaluée par le « service professionnel ». Cependant, des usages discrets des instruments de gouvernement par la performance aux niveaux local et scolaire demeurent, nous les décrirons par la suite.

L'attention que nous avons portée sur le niveau « régional » dans cette première partie répond à la plus grande importance de ce niveau au Mexique, où la problématisation des administrations locales concerne principalement les ministères éducatifs sous-nationaux. Ces structures disposent en effet de ressources matérielles, financières et humaines supérieures à celles des secrétariats ministériels régionaux chiliens et, de toutes évidences, à celles des municipalités de ce pays. Il en résulte que des administrations d'États comme celle du Yucatán ont pu construire des capacités évaluatives propres. Lors de l'introduction du « service professionnel enseignant » ces capacités sont marginalisées et ignorées dans le meilleur des cas, voire supprimées dans le pire. Pour comprendre ce phénomène il nous faut d'abord expliciter le contenu de la critique des administrations locales et décrire ensuite sa réception au ministère de l'Éducation du Yucatán et dans son centre d'évaluation.

*L'émergence de critiques de la politisation locale lors de la mise en œuvre du dispositif* « Carrera »

Nous l'avons dit, les suspicions de corruption abondent dans l'administration mexicaine et alimentent une conception sécuritaire du nouveau dispositif d'évaluation. Ces représentations découlent de l'expérience du dispositif « *Carrera* » et mettent en cause la perte de contrôle de l'outil, par les administrations locales. Les « constructeurs » de la direction générale d'évaluation, que nous avons présentés dans le chapitre 5, gardent une mauvaise expérience de leurs voyages « aux États » lors de la mise en œuvre des épreuves de « *Carrera* ». Par-delà les anecdotes de collègues kidnappés temporellement dans leurs chambres d'hôtel, assaillis en route ou tentés par des pots de vin en échange des questions de l'épreuve, le transfert d'épreuves en papier aux lieux d'application compromettait, malgré les mesures de sécurité, leur confidentialité.

> « Quand t'arrivais dans l'État, c'est comme si la responsabilité commençait à se multiplier : tu arrives comme la première responsable, mais à chaque coup ça se multiplie avec des gens de l'État. C'est quelque chose que tu dois leur clarifier, parce qu'il y a des mécanismes légaux… Si un carnet de questions ou une feuille de réponses se perdait – tu as dû entendre parler de ça – il fallait tirer la sonnette d'alarme, aller à la justice… Tout se compliquait. »[43]

Cet extrait illustre la responsabilisation des administrations locales par les acteurs centraux. En retour de ces accusations de corruption et d'illégalismes, les responsables locaux renvoient ces responsabilités au centre : « tu apprenais que l'épreuve se vendait dans l'État […] et après tu la voyais arriver dans des camions blindés… Alors que ça faisait un mois qu'elle circulait dans l'État »[44]. Sans rentrer dans les détails relatifs aux pertes, vols ou égarements de ces épreuves en papier, il nous faut retenir que ce format d'évaluation, engageant physiquement les fonctionnaires ministériels dans des interactions avec leurs contreparties locales, ne facilite pas la transparence de la procédure et alimente des suspicions croisées. Comme le reconnait un des responsables de la mise en œuvre de cette épreuve au Yucatán, « il n'y avait pas une stratégie d'opération organisée ». Ceci constitue la principale raison de l'organisation de l'ensemble des évaluations du « service professionnel enseignant » en ligne, à partir de plateformes hébergées dans les bureaux de Ceneval, « maintenant tout l'instrument est piloté depuis Mexico »[45]. Cette centralisation n'est pas seulement logistique ou « technique » ; elle concrétise une recomposition des rapports politiques entre administrations centrales et locales :

[43] Entretien, chargée d'analyse des instruments du « service professionnel enseignant », ancienne coordinatrice d'examens d'espagnol à la direction générale d'évaluation, Ciudad de México, 15 février 2019.
[44] Entretien, chef du département d'analyse, Centre d'évaluation éducative de l'état du Yucatán, Mérida, 01 avril 2019.
[45] Entretien, chef du département d'opérations du Centre d'évaluation de l'État du Yucatán, Mérida, 05 avril 2019.

> « En deux mots, mon idée a toujours été d'avoir des dents. *Pour quoi faire ?* Pour mordre les autorités éducatives des services décentralisés ! […] Ça c'était la corruption et l'impunité. Après mon expérience avec "*Carrera*" j'étais terrifié à l'idée d'avoir des épreuves en papier. Depuis le test pilote, nous sommes passés sur ordinateur. »[46]

La critique de cette imbrication entre politisation de l'administration et corruption syndicale ne peut pas être dissociée d'un deuxième élément. Les agents des administrations centrales imputent un manque de « capacités » à des administrations locales où travaillent nombre d'enseignants en détachement. C'est dans cette ligne qu'un cadre de l'INEE décrit les efforts de son unité pour renforcer les équipes locales d'évaluation éducative :

> « La phrase "On ne fait que porter des cartons" est devenue très célèbre. C'est ce disaient les équipes locales d'évaluation. C'est ce qu'elles faisaient. On leur envoyait les épreuves, ils chargeaient des cartons, les amenaient aux écoles, ils faisaient passer les épreuves, les récupéraient, les emballaient et les renvoyaient. […] Nous avons essayé de renforcer ces équipes pour qu'elles arrêtent de porter des cartons. […] Mais le problème est qu'elles viennent de "porter des cartons". En plus elles n'avaient pas beaucoup de personnel, et n'étaient pas très qualifiées, c'était des enseignants en détachement. Elles ont ressenti les effets de la loi du « service professionnel », […] [qui] dit que les enseignants en poste ne peuvent pas être dans l'administration, ils doivent retourner à l'école. Tout cela a commencé à démanteler les équipes d'évaluation. »[47]

Ces quelques clichés nous permettent de reconstituer sommairement l'image des administrations locales partagée au sein de la bureaucratie centrale : elles seraient politisées et incapables car colonisées par la profession et le syndicat enseignant. Nous noterons que ces images font écho aux représentations que les experts éducatifs ont du ministère fédéral de l'Éducation. Si dans le chapitre précédent nous avons vu que celui-ci est subordonné aux agences « techniques » que sont l'INEE et le Ceneval, nous verrons ici que les administrations locales occupent un rôle davantage subordonné dans la hiérarchie administrative.

*La dépossession des administrations locales dans le cadre de la mise en œuvre du « service professionnel enseignant »*

Contrairement au Chili, où l'introduction de l'évaluation par standards s'insère dans un processus de couplage institutionnel par la contractualisation et les « chaînes de performance », au Mexique ce processus suit le cours d'une dépossession des administrations locales. Si nous préférons le terme de dépossession pour décrire les transformations mexicaines c'est d'abord

[46] Entretien, ancien directeur de la coordination du « service professionnel enseignant », Ciudad de México, 15 mars 2019.
[47] Entretien, directeur de l'unité de normativité et de politique éducative à l'INEE, Ciudad de México, 02 mars 2018.

parce que l'usage des données produites par les outils d'évaluations n'est pas encouragé par le centre. L'opacité des mesures est telle que celles-ci ne sont transmises à la délégation régionale de l'INEE qu'en 2018, quatre années après les premières évaluations. « Je me suis battu pour qu'on me donne l'information [des enquêtes de satisfaction sur l'évaluation] ou les résultats du Yucatán. Après beaucoup de travail interne, on nous l'a donnée […] et nous avons pu faire ce document »[48]. Nous n'observons pas une logique de contractualisation et d'articulation similaire à celle décrite au Chili. D'autre part, avant l'introduction du « service professionnel enseignant », les administrations locales disposaient de capacités plus robustes que les municipalités chiliennes, qui ne peuvent être dépossédées de ce qu'elles ne possèdent pas. Au Mexique, le « port de cartons » ne reflète sans doute pas les pratiques de toutes les équipes locales d'évaluation. Le Yucatán est un bon contre-exemple en la matière. Depuis 2006, l'État dispose d'un centre d'évaluation de l'éducation quasi-autonome spécialisé dans les techniques psychométriques d'évaluation. L'introduction du « service professionnel » signifie non seulement le transfert de la gestion des postes et des carrières enseignantes aux administrations fédérales, mais aussi la subordination du centre d'évaluation local aux agences chargées du pilotage du dispositif.

Nous pouvons d'abord observer comment le « service professionnel enseignant » est vecteur de couplage au sein du ministère de l'Éducation de l'État du Yucatán. La mise en œuvre des évaluations implique une réorganisation administrative conséquente, avec la création dans un premier temps de sous-directions d'évaluation dans les directions générales chargées de chaque niveau scolaire (maternelle, primaire, etc.). Ces différentes sous-directions sont par la suite devenues une direction générale d'évaluation à part entière. Ses agents se voient confier les petites tâches de l'évaluation, comme le nettoyage des bases de données enseignantes (qui comprennent leur nom, leur école, leur âge, leur statut professionnel, etc.) ou la réponse à leurs doutes, questions ou réclamations.

La mise en œuvre de l'évaluation crée une véritable situation de chaos. Le calendrier du dispositif est extrêmement contraignant et le personnel administratif dédié à l'évaluation souffre à prendre en charge toutes les tâches de suivi. Cela est visible dans la vérification, parfois par une seule personne, des informations individuelles de l'ensemble des enseignants devant être évalués. Or, les documents Excel envoyés par le ministère en amont de la convocation des enseignants contiennent souvent des erreurs ne pouvant pas être immédiatement corrigées :

« L'on remarquait que quelque chose ne correspondait pas, mais nous n'avions pas

[48] Entretien, sous-directeur de processus d'évaluation éducative de la délégation de l'INEE dans l'État du Yucatán, Mérida, 20 mars 2019.

l'information après avoir vérifié le « Système intégral de gestion scolaire »[49] ou le « Fonds de rémunération de l'enseignement »[50], où se trouvent toutes les informations des enseignants. On nous disait que certains enseignants étaient à la retraite ou décédés, mais ils étaient encore sur ces bases de données. Nous avons essayé de recouper les informations, mais en fin de compte, nous devions toujours contacter leur direction de niveau [maternelle, primaire, etc.] pour être au clair, car ils sont en contact direct avec les enseignants. Ils avaient des informations de première main. Les bases de données n'étaient pas actualisées, nous voyions des informations datées. »[51]

Cette description est caractéristique de la position ambivalente dans laquelle s'est retrouvé le personnel d'évaluation au sein de la nouvelle division du travail évaluatif. Les chargés d'évaluation doivent répondre aux demandes du niveau central avec des informations qu'ils ne possèdent pas toujours, car les bases de données locales n'ont pas été régulièrement actualisées. Cela produit, en retour, la désactualisation des bases centrales et ralentit la mise en œuvre du dispositif. L'actualisation de ces données n'est pas moins laborieuse. Pour cela, ces agents demandent les informations néssaires à d'autres collègues du ministère local, qui doivent à leur tour les localiser au niveau de l'école ou de l'enseignant concerné. Dans un processus aussi massif (plus de 35 000 enseignants ont été évalués au Yucatán entre 2014 et 2018[52]), ces décalages et incertitudes engendrent des tensions organisationnelles et de la détresse psychologique chez les enseignants.

Cette situation de chaos organisationnel est une conséquence involontaire de la recentralisation et de la subordination des administrations locales aux agences centrales. Elle découle aussi du manque de capacités du personnel local (en termes d'effectifs bruts, mais aussi d'expérience dans la gestion de bases de données) et du manque de réactivité du niveau central. Selon la responsable d'évaluation mentionnée précédemment, seulement environ 5 % des incidents et problèmes signalés sont parvenus à la Coordination du « service professionnel enseignant ».

« Bien sûr [c'était très compliqué de devoir passer par l'agent de liaison]. C'est comme un téléphone. Vous ne pouvez parler qu'à cette personne et elle a beaucoup, beaucoup de coups de fil. De la maternelle, du primaire, du secondaire, de nous [évaluation], de la direction d'éducation basique... et elle doit intégrer tous ces dossiers et les envoyer à la Coordination. Imagine la réponse… j'invente, mais imagine qu'elle ait 50 dossiers à

[49] Système informatique utilisé par les administrations locales pour archiver les informations des écoles, des enseignants et des élèves.
[50] Géré par le ministère des finances depuis la réforme de 2013, il sert à administrer les salaires enseignants.
[51] Entretien, chargée d'évaluation du niveau préscolaire passée par l'équipe d'assistance à la mise en place du « service professionnel enseignant » au ministère de l'Éducation du Yucatán, Mérida, 03 avril 2019.
[52] Entre 2014 et 2017, 21 200 enseignants ont passé les concours d'accès à la profession et 8 186 les évaluations de la performance. En 2018, ils seraient environ 6 000 à passer les épreuves de la performance – nous n'avons pas de données sur les concours de cette année, ni sur les promotions internes, qui passent aussi par le dispositif.

gérer. C'est très compliqué de donner une suite correcte à tout et de, en même temps, garder un œil sur les réponses de la Coordination. […] Garder le contrôle sur tout devient très compliqué. »[53]

Ces formes de subordination lors de la mise en œuvre des épreuves sont particulièrement visibles lors des journées où se déroulent les épreuves (de la performance et les concours d'entrée ou de promotion). Par-delà le résultat de l'évaluation, les enjeux de ces journées sont majeurs pour l'administration : le moindre problème logistique peut en effet provoquer une levée de boucliers de la part des enseignants et une contestation publique du « service professionnel ». Le personnel des administrations locales vit ces journées comme une mise à l'épreuve, même si l'État du Yucatán ne connait que des « incidents mineurs »[54], contrairement à des États comme Oaxaca ou le Chiapas[55], où se mobilise la « dissidence » enseignante. Ces enjeux sont compliqués par l'organisation décentralisée des épreuves, qui ont lieu simultanément dans plusieurs établissements éducatifs de l'État (universités, lycées, écoles techniques, etc.). Ces derniers doivent être adaptés en amont pour pouvoir accueillir les enseignants pendant les deux jours que durent ces épreuves. En effet, puisque l'épreuve a lieu en ligne et de façon synchronisée sur tout le territoire national, une fois commencée elle ne peut être mise à l'arrêt pour éviter une potentielle fuite des questions. Cela exige des connexions Internet et électriques à l'épreuve de surcharges et de pannes. Or, notons que, malgré le caractère localisé de ces journées et la responsabilité des autorités locales du bon déroulement de ces évaluations, ce sont les autorités nationales qui dirigent les opérations dans le centre de suivi où siègent toutes les autorités impliquées. En particulier, des employés de Ceneval se rendent dans l'ensemble des États quelques jours avant l'évaluation, pour visiter les sites et assurer leur connexion à la plateforme centrale. Des agents de la Coordination centrale se déplacent également dans les États afin de coordonner et superviser la tenue des évaluations. Alors que les agents du ministère yucatèque tentent de proposer des arrangements logistiques, ceux-ci butent avec le cadre rigide et sécuritaire des administrations centrales :

> « En fin de comptes, c'était Ceneval qui avait le pouvoir absolu au moment de la mise en œuvre. Ils avaient un superviseur et se plaçaient à l'entrée des sites très stricts, très fermés, très carrés. […] Yucatán n'a pas de problèmes, comparée à Oaxaca ou à Chiapas

[53] Entretien, responsable de l'équipe d'évaluation enseignante de la direction générale d'éducation basique du ministère de l'Éducation du Yucatán, Mérida, 03 avril 2019.
[54] Entretien, ancien directeur du Centre d'évaluation de l'éducation de l'État du Yucatán, Mérida, 28 mars 2019.
[55] Voir, en contraste, comment l'ancien directeur général de Ceneval décrit la mise en œuvre de l'évaluation dans l'État du Chiapas, en 2015 : « Le ministre m'appelle, tu es où ?! Je suis ici à San Cristóbal [de las Casas, capitale de l'État]. Nous ne pouvons pas passer, il y a les blocages ! Là où sont les enseignants il y a déjà eu un mort, un camion lui a roulé dessus et l'a tué. Je ne peux pas arriver jusqu'à tes gars, où sont tes gars ? Nous étions en haut, on amenait les gens [à l'évaluation] à 4h du matin, ils étaient partis deux heures avant, au milieu de la pluie, de la boue… C'était… Dantesque… Comme dans les films de guerre où tu vois les soldats, tout. Ce n'est pas une blague ! [Il tape la table du poing] Et on a des photos, on a tout ! […] C'est une histoire vraie ! », entretien, 15 février 2018.

> ce n'est pas la même chose, c'est pacifique ici. […] Ici on se connait presque tous, je connais le type du syndicat, je connais l'enseignant… laisse-le se présenter [s'il a oublié sa pièce d'identité]. Mais les gens du centre croyaient qu'ils venaient conquérir la zone des mayas. *C'est-à-dire ?* Ils avaient leurs idées de domination, de contrôle : "non, ça ne marche plus comme ça". Mais bon, on y arrivait après des discussions, des négociations, en amont… »[56]

En effet, si les acteurs ministériels locaux arrivent à certains accords ponctuels avec leurs homologues centraux (par exemple, l'identification des enseignants avec leur permis de conduire, à défaut de pièce d'identité), les sentiments de dépossession, « de domination, de contrôle » prédominent. C'est notamment ce qu'éprouvent les agents du Centre d'évaluation de l'éducation de l'État du Yucatán. Habitués à la mise en œuvre de leurs des épreuves nationales d'évaluation des élèves ou de l'ancien dispositif « *Carrera* », qui ne nécessitaient pas les mêmes degrés de surveillance fédérale, et connaissant les installations de l'État, leur avis est généralement mis de côté. Par exemple, les épreuves auraient pu avoir lieu dans un seul bâtiment mais « Ceneval ne permettait pas que l'on ait une connexion sans fil, il fallait que ce soit par LAN. Même si c'était un réseau sans fil interne, ils disaient que ça pouvait être hacké… Ils ne nous ont pas autorisé, ils ont leurs procédures de sécurité… »[57].

Nous observons plus en détail la logique de la dépossession dans le rôle réservé au Centre d'évaluation de l'éducation de l'État du Yucatán dans l'évaluation enseignante. Fondé en 2006, le Centre est un organisme déconcentré du ministère éducatif de l'État dont les contours rappellent, à l'échelle locale, ceux de l'INEE, créé à peines quelques années plus tôt. Grâce à ses liens avec la Faculté de psychologie de l'Université autonome du Yucatán, une des premières du pays[58], le Centre compte dans ces rangs de nombreux diplômés en psychologie ayant des connaissances relativement avancées en psychométrie ou en statistique, qui contribuent à la réputation et à l'autonomie relative de l'organisation. Par exemple, le directeur du centre est un ancien enseignant de la Faculté de psychologie et parmi nos neuf enquêtés travaillant ou ayant travaillé au Centre, trois comptent avec des diplômes en psychologie (allant jusqu'au doctorat), trois avec des spécialisations en évaluation, statistique ou mathématiques (dont une spécialisée aussi en psychologie) et deux ont des spécialisations en éducation ou administration éducative[59].

Cependant, dans le cadre des évaluations du « service professionnel enseignant », les administrations centrales ignorent les capacités du Centre, le dépossédant de tout rôle

[56] Entretien, ancien directeur du Centre d'évaluation, *ibid.*
[57] Entretien, sous-directeur de processus d'évaluation éducative de la délégation de l'INEE dans l'État du Yucatán, Mérida, 20 mars 2019.
[58] Fondée en 1972, un au plus tôt que celle de l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM).
[59] Seulement un de nos enquêtés n'a pas déclaré d'études supérieures (cas très rares indiquant probablement un accès partisan à l'administration).

significatif dans le dispositif. Cela est d'autant plus frappant à la lumière de l'enthousiasme des agents du Centre vis-à-vis l'évaluation par standards. Notons qu'en 2013 le ministère fédéral a proposé aux administrations locales de faire leurs propositions pour les standards de l'évaluation. À ce moment, les spécialistes du Yucatán, ont lancé une vaste consultation par questionnaire des enseignants et des directeurs de l'État pour nourrir la réflexion nationale. Cette enquête[60] a été cependant été ignorée par le ministère : « [La proposition], de mon point de vue, n'a pas été valorisée à sa juste mesure. Mais ça n'aurait pas été farfelu, nous partions des mêmes bases […] nos références étaient le Chili et Cuba »[61]. Le refus des initiatives locales, mêmes celles parfaitement alignées sur les fondements épistémiques du dispositif, dessine une situation de dépossession que le directeur du Centre (en poste depuis 2018) résume de la sorte : « mon prédécesseur faisait du travail à la chaîne [*maquila*] pour l'INEE, ils ont oublié l'essence du Centre »[62]. La mise au pas de cette agence technique locale par les administrations centrales se poursuit en parallèle à la mise en œuvre du « service professionnel enseignant ». Entre 2014 et 2019, l'INEE finance des « projets d'évaluation et d'amélioration éducative », qui sont investis par le Centre comme un moyen de prouver son savoir-faire évaluatif. Le Yucatán est d'ailleurs, avec neuf projets, l'État à avoir souscrit le plus de projets à l'appel de l'INEE. Cependant, le cadre conçu par l'INEE est si contraignant que le Centre est contraint d'abandonner certains de ses projets. Ses agents auraient voulu par exemple faire des évaluations qualitatives, alors que le cadre de l'INEE n'accepte que des méthodes quantitatives.

> « Nous aurions pu avancer sans faire de rapport. Mais alors l'INEE envoyait des messages au ministre de l'Éducation de l'État en disant que nous étions en retard dans nos projets et que nous devions nous aligner sur le cadre national. Aujourd'hui, nous voulons faire ce que tu dis : faire nos évaluations sans nous aligner sur l'INEE. »[63]

La mise en œuvre de l'évaluation enseignante au Yucatán fait apparaître le volet le plus contraignant de la discipline bureaucratique. Dans un contexte de mobilisations contre l'évaluation et de suspicions quant à la politisation de l'administration locale, les agences centrales (Coordination, INEE, Ceneval) dépossèdent le ministère étatique et son centre d'évaluation de tout rôle substantiel dans le dispositif. La mise en œuvre du « service professionnel enseignant » contraste avec celle du dispositif « *Carrera* » qui, tout en étant tout aussi centralisé et sécurisé, reposait largement sur les administrations locales. Le recouplage

[60] Ses autrices l'assument comme un travail de recherche et iront jusqu'à communiquer les résultats au congrès de l'American Evaluation Association et dans une revue de psychologie. Voir Karla Egle Atoche Rodríguez, Argely Salazar Pastrana et Ana María Durán Pérez, « Principals Re-constructing their Professional Performance in Elementary Education: A Participatory Contribution within the Educational System in Yucatan, Mexico », *Journal of Behavior, Health & Social Issues*, 2016, vol. 8, nº 1, p. 17-25.

[61] Entretien, chargée du « service professionnel enseignant » au ministère de l'Éducation du Yucatán, ancienne cheffe de département au Centre d'évaluation et une des autrices de l'étude, 01 avril 2019.

[62] Entretien, directeur du Centre d'évaluation, Mérida, 25 mars 2019.

[63] Entretien, cheffe du département de conception de processus et instruments d'évaluations du CEEEY, Mérida, 01 avril 2019.

aux administrations centrales produit donc un sentiment de suspicion et de surveillance chez les acteurs locaux (« ils venaient conquérir la zone des mayas »). Le chaos des bases de données, la pression lors des journées d'évaluation ou le contrôle extrême des sites d'évaluation produisent des changements dans les routines bureaucratiques qui contribuent à l'efficacité de la mise en œuvre dans l'État. Malgré sa géographie rurale et périphérique, le Yucatán est un des États connaissant les taux les plus élevés de participation à l'évaluation. En 2015, alors que plus de 11 % des convoqués ne se présentent pas à l'évaluation au niveau national, *tous* les convoqués de l'État se présentent le jour de l'évaluation. Si l'absence d'une forte mobilisation syndicale enseignante dans l'État et l'alignement partisan du gouvernement de l'État et de la présidence (PRI) jouent sans doute un rôle, ces facteurs ne permettent pas d'expliquer entièrement la discipline de cet État. Par exemple, la ville de México, gouvernée par la gauche et connaissant de fortes mobilisations enseignantes connait un taux de participation supérieur à 99 %. Dans ce qui suit, nous montrons que cela peut s'expliquer en grande partie par l'existence de capacités bureaucratiques préalables, disciplinées au nouveau dispositif. Notons cependant que, contrairement à l'Araucanía et, plus généralement à un contexte chilien où l'évaluation est institutionnalisée depuis 2004, le couplage au centre produit des situations de « chaos administratif » où la discipline, pas encore intériorisée par les agents bureaucratiques, apparaît explicitement comme une forme de contrainte.

## 2. Démanteler et formaliser les capacités d'évaluation : la reproduction locale des instruments et l'émergence d'une strate managériale intermédiaire

La circulation de mesures de la performance entre les différents niveaux de la bureaucratie éducative nous apparaît comme un recouplage des administrations locales au centre. Au Mexique, cette modalité du gouvernement à distance prend la forme d'une dépossession chaotique du ministère de l'Éducation de l'État du Yucatán et de son centre d'évaluation, alors qu'au Chili cette articulation ressemble à l'articulation d'éléments dispersés au sein de l'administration éducative, qui deviennent autant de maillons des « chaînes de performance ». Malgré ces différences dans le degré de contrainte, le recouplage au centre déclenche, dans les deux cas, un processus de formalisation des tâches et des postes de ce que l'on peut considérer une « strate gestionnaire » chargée de l'opérationnalisation quotidienne des mesures de la performance et de la diffusion de la « gestion de la pédagogie »[64]. La formalisation de cette strate, qui apparaît comme un vecteur de bureaucratisation et d'impersonnalisation des relations

[64] Ce mode de gestion a été particulièrement développé au Québec, voir Christian Maroy, « La nouvelle gestion publique de l'école au Québec : vers une gestion de la pédagogie », *Sociologie du travail*, 2017, vol. 59, n° 4, en ligne.

locales d'autorité, est une dimension centrale de l'étatisation managériale des administrations locales. Avant l'introduction de dispositifs centralisés de gouvernement par la performance, les tâches d'évaluation scolaire et de suivi pédagogique étaient déjà réalisées par les superviseurs, dans les deux pays. Au Mexique, la formalisation du travail quotidien touche particulièrement ce groupe professionnel, qui agit selon une forme de « focalisation » similaire à celle identifiée précédemment au Chili (2.1.). Au Chili, si les superviseurs de la délégation ministérielle connaissent aussi une formalisation de leur travail, l'apparition d'une couche gestionnaire est davantage visible dans les départements municipaux d'éducation (2.2.). À ce niveau, de nouvelles fonctions comme celles de « conseiller pédagogique » ou de chargés d'évaluation sont créées pour réaliser des tâches *in fine* similaires à celles des superviseurs, une redondance organisationnelle qui renforce la diffusion des logiques de l'évaluation. En suivant le déroulement de ces processus nous apprécions des formalisations contrastées, ainsi que des formes d'hybridation administrative et des continuités de la politisation par des moyens managériaux.

### *2.1. Les paradoxes de la différenciation : le démantèlement des équipes d'évaluation et les réappropriations limitées de l'évaluation au Yucatán*

Dans l'État du Yucatán, la formalisation de l'évaluation enseignante est accompagnée d'une redéfinition du travail de supervision scolaire suivant les lignes d'une « gestion de la pédagogie ». Cette approche, qui enjoint directeurs, superviseurs et conseillers pédagogiques à centrer leurs interventions sur l'enseignement et les résultats éducatifs devrait se nourrir amplement du dispositif d'évaluation national et mobiliser ses standards de performance. Cette redéfinition du rôle du personnel de supervision scolaire produit, en retour, une formalisation paradoxale dans un contexte de « démantèlement » des structures administratives intermédiaires et locales. Ce double mouvement de formalisation et de démantèlement n'est pas nécessairement contradictoire. Pour le comprendre, nous devons le situer dans le cadre plus large du projet de différenciation porté par l'évaluation mexicaine. En effet, ces positions occupées presque exclusivement par des enseignants en détachement administratif sont une des principales sources des suspicions de corruption syndicale dans ce pays. Ces suspicions concernent autant les postes fixes, attribués par la promotion dans l'échelon professionnel, que les nominations ou les détachements dans l'administration, qu'il nous faut tout de même distinguer. Avant l'introduction du « service professionnel », l'accès aux postes fixes (directeur et superviseur) à travers l'échelon professionnel enseignant, pouvait dépendre de connexions syndicales, permettant souvent de ratifier des nominations temporelles à ces postes intermédiaires. S'il n'est pas rare que les superviseurs que nous avons pu rencontrer aient un

passé d'engagement syndical, nombreux reconnaissent aussi l'importance de préserver le syndicat de l'influence des cadres pour que celui-ci se centre sur la défense des enseignants « de base ». D'autre part, de nombreux enseignants travaillent dans les ministères d'éducation des États (et celui du Yucatán n'est pas une exception) où ils occupent des postes d'accompagnement pédagogique ou de « conseillers pédagogiques ». L'accès à ces postes dépend dans une large mesure des relations personnelles des enseignants et des routines politisées de l'administration mexicaine, ce qui explique qu'après l'introduction du « service professionnel » les enseignants occupant ces postes doivent regagner la salle de cours et passer des concours nationaux s'ils veulent formaliser leur rôle d'encadrement de l'enseignement (ou accéder à des postes de direction ou de supervision). Cette bureaucratisation produit cependant des effets inattendus. Depuis la décentralisation de 1992, les administrations locales devant prendre en charge la gestion quotidienne des écoles ont reçu peu de ressources pour recruter du personnel administratif. En conséquence, ces postes ont été couverts grâce à ces enseignants en détachement. Le chaos de la mise en œuvre du « service professionnel » se comprend en partie par le « démantèlement » de ces échelons administratifs locaux. Cette situation nous aide à comprendre autant les ambitions que les limites de l'étatisation managériale des administrations locales au Mexique, un processus qui produit un nouveau cadre de contraintes et d'opportunités pour ces agents intermédiaires dont le travail est formalisé.

*Démanteler pour dépolitiser ? Les effets de la différenciation sur les capacités bureaucratiques locales : le cas des conseillers pédagogiques*

Pour comprendre ce double mouvement de formalisation–démantèlement de l'administration intermédiaire locale, nous devons, dans un premier temps, comprendre les tâches réalisées par ces enseignants détachés dans l'administration éducative. Si nombre des postes occupés par les enseignants sont relatifs aux petites tâches de l'administration, certains y sont appelés en raison de leur « expertise », c'est-à-dire pour occuper des rôles de supervision, de conseil en matière de pédagogie ou de révision des manuels scolaires. Or, ces enseignants généralement expérimentés pourraient voir leurs salaires réduits lors de la transformation de leur poste enseignant en poste administratif : « un chef de secteur[65] gagne plus qu'un sous-directeur ou qu'un chef de département, et s'il a "*Carrera*" on n'en parle même pas… »[66]. Cela créé une dépendance de l'administration vis-à-vis des postes enseignants, dont l'usage est fait tant pour le « sale boulot » que pour « l'expertise » pédagogique. Depuis la décentralisation éducative de 1992, l'administration éducative réduit drastiquement la création de postes de personnel administratif, ce qui vient renforcer la dépendance des administrations à l'égard des embauches

[65] Le chef de secteur est à la charge des superviseurs scolaires d'une zone, il s'agit du poste le plus élevé de l'échelon professionnel enseignant, disparu depuis la réforme de 2013.
[66] Entretien, cadre de la coordination administrative de l'autorité éducative fédérale de la Ciudad de México*, ibid.*

d'enseignants, dont les postes ne connaissent pas de gel similaire.

> « Je crois que c'était en 2002, il commence à y avoir des coupes au niveau des postes administratifs et ils décident qu'il n'y aura plus de création de postes et, en plus, qu'il y aura des départs à la retraite volontaires. Quel est le problème ? Que tu manques de bras. C'est alors que le ministère de l'Éducation, parce que c'était au niveau national, commence à utiliser les postes d'enseignants pour remplir les tâches administratives. Alors quand la nouvelle loi arrive, tu te retrouves avec une quantité de personnes qui font le travail des secrétaires, le travail technique […] du pur administratif. Et ici ce n'était pas si grossier, dans d'autres États ils étaient même dans d'autres secteurs, la santé, le nettoyage, la politique, les détachements syndicaux… […] La loi essaye de [les faire retourner à l'école] mais tu as toujours ces tâches administratives à faire. […] Et tu les fais avec qui ? »[67]

L'enrôlement bureaucratique des enseignants prend donc sens, principalement, comme un moyen de contourner le verrou budgétaire de l'État. Entre 2002 et 2012, cette pratique prend une ampleur considérable. Selon le même enquêté, quand il était chef du département d'évaluation de programmes budgétaires, 15 000 enseignants travaillant dans l'administration éducative de la capitale ont « démarqués » – tandis que 8 000 seraient encore en poste[68]. Si nous ne pouvons pas nier l'existence d'emplois fictifs ou d'usages clientélistes de ces détachements, certains de ces enseignants contribuent à la construction de capacités administratives locales. L'introduction du « service professionnel enseignant » ne discrimine cependant pas les enseignants en fonction de l'utilité de leur détachement ou de leur contribution au fonctionnement quotidien de l'administration : tous doivent retourner à l'école. Ce transfert est décrit comme un « démantèlement » par des acteurs aussi divers qu'un cadre de l'INEE, en parlant des équipes d'évaluation locales (cf. *supra*), ou une conseillère pédagogique du Yucatán, en parlant de son ancien service. Ce démantèlement par la différenciation est par ailleurs accompagné de restrictions budgétaires qui affectent par exemple la figure du chef de secteur (qui disparaît, comme l'échelon professionnel, après l'introduction du « service professionnel ») ou le Centre d'évaluation de l'État du Yucatán, dont le département de construction de processus et instruments d'évaluation est réduit de deux tiers (de 12 à 4 personnes) en 2018[69].

Le cas du Yucatán est particulièrement intéressant à cet égard. Dans cet État, depuis

[67] Entretien, cadre de la coordination administrative de l'autorité éducative fédérale de la Ciudad de México et ancien chef de département d'évaluation de programmes budgétaires (déclassement professionnel suite au changement de gouvernement, une « transition normale »), Ciudad de México, 14 février 2019.
[68] Nous n'avons cependant pas pu établir quelle proportion de l'administration représentent ces chiffres (l'autorité éducative fédérale de la Ciudad de México est une des plus grandes administrations éducatives du pays). Rappelons que l'enquêté décrit l'usage d'enseignants détachés comme « pas si grossier » dans la capitale.
[69] Entretien, cheffe du département de construction de processus et instruments d'évaluation au Centre d'évaluation, Mérida, 01 avril 2019

2005[70], les enseignants souhaitant devenir conseillers pédagogiques doivent passer une série d'épreuves, parmi lesquelles se trouvent un examen élaboré par le Ceneval[71] et un entretien de motivation avec des psychologues. Une de ces enseignantes nous explique comment depuis 2007 elle est détachée dans l'administration éducative de l'État pour encadrer et coordonner le travail des 42 superviseurs scolaires d'une des seize régions de l'État. Cette position est indicative de la proto-dépolitisation de l'administration du Yucatán, où des enseignants peuvent contourner l'échelon professionnel par le biais du concours… pour encadrer ceux qui étaient leurs supérieurs. Ce type de trajectoire professionnelle est généralement accompagné d'une spécialisation par la pratique et par le diplôme (dans ce cas, master en psychologie à l'Université autonome du Yucatán et diplôme de gestion régionale offert par le ministère de l'Éducation fédéral et la Faculté latino-américaine de sciences sociales). Alors qu'ils ont occupé des postes administratifs parfois pendant plusieurs années, ces acteurs doivent regagner les écoles et passer les épreuves du « service professionnel » s'ils souhaitent obtenir un poste dans l'administration.

> « En tant que conseillère pédagogique, je suis un produit du "service professionnel enseignant", […] qui a créé les postes. En 2014, […] presque toutes les figures de support qui travaillaient dans les centres de développement éducatif et dans les directions de niveau disparaissent. On voit cela comme une époque où tout est démantelé. Tout le monde qui est dans les bureaux avec un rôle pédagogique… Le système n'a pas un rôle où tu pourrais continuer à faire ce travail. Moi, d'ailleurs, je suis conseillère aujourd'hui mais je ne suis pas en train de faire mon travail. Je fais aussi des choses administratives, de gestion, pédagogiques… *Tout est démantelé ?* Puisque la loi du "service professionnel" tente d'ordonner tout le système, elle supprime les détachements. Le chargé du "service professionnel" pourra t'en dire plus, parce qu'ils nous ont vraiment persécutés. Je sens qu'ils étaient comme l'inquisition et nous des sorcières… La figure de l'enseignant détaché est associée à une charge négative, comme si t'étais un fainéant, un protégé du système, tu gagnes plus, tu as deux postes… C'est des idées qui existent dans tout le pays. Moi j'ai été détachée depuis que j'ai commencé ma carrière. Et depuis le début, j'ai travaillé 10 ou 11 heures par jour en étant payée pour 4. […] Est-ce que j'ai connu des fainéants protégés par le système ? Franchement, non. »[72]

[70] Réforme introduite par le premier gouvernement du PAN dans l'État, qui tente de défaire, par ce biais l'imbrication du syndicat dans l'administration locale. Elle est maintenue lors du retour du PRI au gouvernement de l'État en 2007.
[71] Il s'agit de l'épreuve EXANI-III, construite originellement pour sélectionner les étudiants souhaitant accéder à des masters universitaires.
[72] Entretien, conseillère pédagogique et responsable du système d'assistance technique à l'école, Mérida, 27 mars 2019.

Ce long extrait nous permet de voir les différentes dimensions, parfois contradictoires, des transformations du rôle de ces fonctions intermédiaires de la gestion de la pédagogie. « Persécutés » par le « service professionnel enseignant », les conseillers pédagogiques réalisaient cependant une série de tâches « administratives, de gestion, pédagogiques » essentielles à la gestion quotidienne de l'administration locale, sans recevoir pour autant ni le salaire, ni la valorisation sociale et professionnelle correspondants. En même temps, les actuels conseillers sont « un produit » du nouveau dispositif, qui formalise leurs postes par le biais du concours. Si leur mobilisation dans l'administration les engage *in fine* dans des tâches autres que celles initialement prévues, il en demeure que l'évaluation leur fournit une sécurité juridique nouvelle, les détachant des nominations politiques[73].

*Formaliser et bureaucratiser des acteurs politisés ? L'appropriation limitée de l'évaluation par les superviseurs*

Les conseillers pédagogiques ne sont qu'un exemple de la formalisation d'une nouvelle strate intermédiaire managériale, issue du « démantèlement » et de « l'ordonnancement » des administrations éducatives. Si les détachements d'enseignants peuvent être interrompus avec une facilité relative, les agents jouissant de postes fixes dans l'administration intermédiaire, comme les superviseurs ou les directeurs, ne peuvent pas être simplement renvoyés dans les écoles. Les superviseurs ont été traditionnellement les relais de l'information et du contrôle administratif, un rôle pivot souvent associé à des connexions au syndicalisme enseignant[74]. Le « service professionnel enseignant » affecte ces acteurs doublement. D'une part, comme pour tous les membres de l'ancien échelon professionnel, leur permanence dans l'emploi dépend désormais des résultats de l'évaluation et l'accès à cette fonction est soumis à des concours nationaux. Ces mesures d'impersonnalisation et de bureaucratisation de la fonction sont accompagnées d'une transformation substantielle de leur travail quotidien :

> « Avant tu devais simplement tenir ta *checklist*, disons, la liste des enseignants, les documents des enseignants, les feuilles de présence, est-ce que les circulaires reçues et envoyées sont en ordre… Tu allais voir l'enseignant : ton plan de cours [fait le signe d'un *check*], la liste des élèves [*check*], les notes [*check*]… C'était purement administratif, tu vois ? Aujourd'hui, nous allons vers la pratique, dans le travail de direction, la pratique de gestion dans l'école, le plan d'amélioration… Et avec les

[73] Nos entretiens avec les conseillers pédagogiques sont limités et nos conclusions doivent donc être prudentes à l'égard de cette figure. Comme nous le verrons néanmoins à travers de nos entretiens avec des superviseurs, la formalisation de ces deux types de poste semble inscrite dans une transformation plus vaste de l'administration éducative.

[74] Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa, 1889-1994*, Ciudad de México, Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998 ; Ramón Reséndiz García, « Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988 », *Revista Mexicana de Sociología*, 1992, vol. 54, nº 2, p. 3-18.

> enseignants, quand nous allons visiter leurs groupes nous avons un guide d'observation du cours, [pour voir] s'il est aligné avec les planifications des cours, avec notre philosophie… »[75]

Ce changement du « purement administratif » à la « pratique » est caractéristique du tournant vers une « gestion de la pédagogie ». Le déploiement d'une batterie de dispositifs d'évaluation et de gestion scolaire[76], ainsi que la formalisation des postes de conseiller pédagogique (« il y a 13 ans je n'avais pas de conseiller pédagogique. Ça ne fait que trois ans que j'en ai. Avant j'étais isolé, j'étais seul. »[77]), facilitent le recentrement de ces acteurs sur l'enseignement. Les superviseurs mobilisent les résultats des élèves (en espagnol et mathématiques, l'épreuve ENLACE) ou des enseignants dans leur travail quotidien. Concrètement, pour ce qui est de la supervision du travail enseignant, les superviseurs dédient une partie de plus en plus substantielle de leur temps à l'observation de cours. Pour cela, ils mobilisent différents instruments d'évaluation construits localement par le Centre d'évaluation éducative de l'État du Yucatán. En contrastant ces instruments (figure 11, en annexe) à ceux employés, par exemple, par des superviseurs de la capitale quelques années avant l'introduction du « service professionnel enseignant » (figure 12, en annexe), nous pouvons apprécier comment les catégories et les logiques de classification de la performance redéfinissent le travail des superviseurs : l'appréciation « purement administrative » du travail (oui/non, figure 12) est remplacée par une classification des différentes « dimensions » du travail sur une échelle allant d'insuffisant à excellent (figure 11). Comme l'indique un superviseur : « Nous travaillons en nous basant dans un premier temps sur les "profils, paramètres et indicateurs" du "service professionnel enseignant" ». Le couplage de l'évaluation locale de l'enseignement au dispositif national ne repose pas seulement sur cette mobilisation des standards nationaux, mais aussi sur un rétrécissement de la supervision sur le travail de planification des cours – un exercice qui se trouve au cœur du principal outil de l'évaluation, le portfolio.

> « [Nous avons trois instruments], un pour faire les observations, puis nous en avons un pour la planification et un autre pour l'autoréflexion. Quand nous faisons nos observations, nous évaluons d'abord la planification, puis nous voyons à quel point elle coïncide avec ce qui est fait en cours. Puis nous révisons à quel point cela coïncide avec les évaluations que l'enseignant fait [des élèves]. Parce que parfois tu vois des planifications merveilleuses, très claires, mais tu vas dans la salle et c'est autre chose. »[78]

[75] Entretien, superviseur des écoles primaires (15 années d'ancienneté), Mérida, 28 mars 2019.
[76] Nous faisons principalement référence aux épreuves nationales de connaissances des élèves (ENLACE), ainsi qu'aux instruments de gestion et de centralisation de l'information « service d'assistance technique à l'école » (SATE) et « système d'alerte rapide » (SISAT).
[77] Entretien, superviseur des écoles secondaires (collège) (13 années d'ancienneté), Mérida, 29 mars 2019.
[78] Entretien, superviseur des écoles secondaires (collège), *op. cit.* (deux dernières citations).

C'est ainsi que les superviseurs se font les relais de la discipline des standards. La mise en œuvre de la « gestion de la pédagogie » peut être ainsi assimilée au déploiement d'un système d'évaluation local reproduisant les catégories et la focale du dispositif national, centrée sur l'enseignement. Mais, contrairement à celui-ci, les superviseurs peuvent accéder à l'intimité de la salle de cours et vérifier la correspondance entre les narrations bureaucratiques des enseignants (les planifications) et leurs pratiques effectives. Le déploiement de ces nouveaux instruments locaux est particulièrement représentatif de l'effet du double mouvement de démantèlement et de formalisation qui accompagne l'introduction du « service professionnel enseignant ». Ces instruments ont été réalisés par le Centre d'évaluation de l'État, une institution « dépossédée » de sa juridiction évaluative, dans le cadre d'un projet financé par l'INEE dans le but de renforcer les capacités locales d'évaluation[79]. En investissant les logiques de l'évaluation centrale et en y faisant correspondre leurs pratiques quotidiennes, les superviseurs peuvent ainsi relégitimer la pertinence de leur rôle et entretenir leur revendication juridictionnelle.

La redéfinition de la supervision comme un accompagnement à la gestion et à l'enseignement, plutôt que comme une vérification des routines bureaucratiques, fait néanmoins l'objet d'appropriations différenciées parmi les superviseurs. Par exemple, un ancien superviseur, relativement jeune et aujourd'hui conseiller pédagogique[80], regrette la faible pénétration de ces logiques dans le groupe professionnel et craint les effets de la mise à l'arrêt du dispositif par le nouveau gouvernement :

> « C'est ça le problème : ils ne connaissent pas les écoles. Va dans n'importe quelle école et demande aux enseignants la dernière fois qu'ils ont vu le superviseur. Ils y vont une ou deux fois par an. Ils arrivent, disent bonjour au directeur et ils partent, ils ont fait leur boulot. […] Il y avait des superviseurs vraiment vieux […] comme ces deux dames, qui sont heureusement déjà retraitées, [qui sont restées] jusqu'aux 90 ans ! La loi des retraites dit que lorsque tu prends ta retraite tu perds tout ce qui est au-dessus de dix salaires minimums, alors passer de 30 000 pesos tous les quinze jours… *C'est 3 000 euros par mois [équivalent à 20 salaires minimums ou six salaires moyens]*. C'est ce que gagne un superviseur. C'est le service de messagerie le plus cher au monde, ils ne font rien d'autre que porter des papiers. […] Il y a eu quand même des changements et certains superviseurs très jeunes sont entrés par concours. Il y a des bons superviseurs, mais ils ne sont pas majoritaires et ils sont mal vus. "Personne ne va te faire une statue, pourquoi tu fais tout ça ?" Traduction du mexicain : tu nous fais perdre la face. »[81]

[79] Un des neuf « projets » financés par l'INEE dans l'État entre 2014 et 2019, voir section 1 pour plus de détails.
[80] Rentré dans le service éducatif en 1999 et devenu superviseur contractuel en 2006. Son poste n'étant pas fixe, il est promu à des positions intermédiaires dans l'administration éducative, avant de retourner à un poste de conseiller (obtenu par concours) suite aux remaniements ayant suivi les élections locales de 2018.
[81] Entretien, conseiller pédagogique, ancien superviseur et coordinateur régional, Mérida, 29 mars 2019.

La formalisation du travail de supervision n'est pas automatique. De la même façon que l'évaluation de l'enseignement et la focalisation sur les « planifications » peuvent ne pas se traduire par des transformations effectives du travail enseignant, le déploiement des outils de la « gestion de la pédagogie » peut aussi donner lieu à des conformités de façade. Cette formalisation contribue cependant à diffuser et à renforcer des pratiques disciplinaires, en concordance avec le rôle historique des superviseurs. Ce dernier enquêté, par exemple, classifie les enseignants en quatre « quadrants », en fonction de leurs « capacités » et de leur « volonté » à adapter leurs pratiques aux nouvelles exigences – une classification qui semble calquée sur celle du « service professionnel ».

> « Comment prétends-tu faire un cours sans planifier ? Tu ne veux pas faire de planification ? Très bien, on va s'asseoir ensemble pour la faire. Non seulement ça. Si après qu'on l'ait faite ensemble tu dis que tu ne sais pas la faire, que tu n'as pas le temps, on va la faire dans l'école, à la pause. Tu vas voir, ce n'est pas de la science infuse. […] Demain tu vas faire ces cours et je vais rentrer voir comment ça se passe et on continue de travailler sur ça. […] Mais ça c'est avec certains enseignants… Il y a des quadrants. L'enseignant qui ne veut pas et qui ne peut pas… Celui-là… Il y en a beaucoup dans le système éducatif mexicain. Celui-là tu dois l'obliger et lui apprendre à faire. C'est ton travail comme autorité, la négociation ne fonctionne pas avec eux. Regarde tout simplement les enseignants de la CNTE [dissidence syndicale enseignante] ! »[82]

L'introduction de dispositifs d'évaluation standardisée redéfinit et formalise le travail des agents intermédiaires de l'administration scolaire qui, en se les appropriant, peuvent revendiquer une légitimité alignée sur les prescriptions nationales. Cependant, la formalisation et la bureaucratisation du travail de cette strate intermédiaire ne se traduisent pas nécessairement par une modification des pratiques enseignantes ou par l'impersonnalisation des jugements. Répliqués au niveau local, ces instruments peuvent en effet servir à resserrer le contrôle hiérarchique sur les enseignants, en dotant les superviseurs et les directeurs de nouveaux outils d'évaluation et de sanction, comme le cas du Chili le met davantage en évidence. Paradoxalement, alors que ces relations locales personnalisées, disciplinaires et parfois politisées devaient être contournées par des dispositifs standardisés, elles s'y retrouvent réinscrites par le couplage des différents échelons administratifs.

Pour conclure, il nous faut faire ressortir deux paradoxes de la « gestion de la pédagogie » par la performance. Considérons d'abord que l'appropriation de systèmes de catégorisation de la performance par les superviseurs n'est pas nouvelle. À la façon des superviseurs chiliens, certains évoquent mobiliser les résultats des épreuves du dispositif « *Carrera* » pour construire leurs interventions. Cependant, l'opacité des mesures du « service

[82] *Ibid*.

professionnel » empêche des usages similaires : « Personne ne les a [les données]. Moi je les ai demandées à l'INEE. Et ils m'ont dit qu'elles étaient disponibles sur leur site. J'y rentre et c'est, littéralement, un Excel avec tous les résultats. Comment est-ce que j'interprète cela ? Je dois mettre dix personnes, que je n'ai pas, à interpréter ce truc ? »[83]. Si, comme le dispositif national, la supervision est formalisée et orientée vers la pédagogie et les pratiques d'enseignement, dans les faits, les deux sont détachés et les capacités d'intervention des superviseurs s'en retrouvent réduites : « je n'ai pas la définition conceptuelle de [chaque dimension de l'enseignement], donc je ne peux pas en faire usage. […] Si quelqu'un te dit que l'évaluation est en train d'être utilisée pour faire des améliorations dans les États, il ment. »[84]

Nous observons une logique similaire dans le cas des recrutements des enseignants : l'introduction de l'évaluation et des concours n'évite pas non plus la reproduction de la politisation de l'administration éducative. Au Yucatán, les recrutements connaissent un processus de bureaucratisation depuis l'introduction de concours dans les années 2000. Cela n'a pas empêché la persistance de la politisation de ces postes, notamment dans les situations de remplacement (le poste est occupé, mais son « propriétaire » est en congé) ou d'intérim (le poste n'est pas occupé). Même après l'introduction du « service professionnel », ces nominations se font parallèlement aux concours, qui attribuent un poste « fixe ». Ces postes sont généralement cumulés dans une « banque » et « logiquement, en temps de campagne [électorale], ils commencent à être distribués. Avant octobre 2017, l'administration précédente a donné presque 800 postes qu'ils avaient cumulés. Qu'est-ce qui se passe ? On n'a plus de postes. Et à partir de 2018, la banque commence à se remplir à nouveau »[85]. D'après des estimations nationales, entre 2014 et 2018, seulement 25 à 30 % des nouvelles embauches ont été réalisées à travers le SPD[86]. Sans remédier à la distribution personnalisée et potentiellement politisée des postes d'enseignant, les concours produisent des effets pervers en milieu rural. Si ces postes peu attractifs (car éloignés des villes) étaient couverts par des remplaçants ou des intérimaires, après l'introduction du « service professionnel enseignant » nombreux demeurent vacants, faute d'enseignants voulant les occuper après avoir passé le concours. Même dans des zones de facile accès, les concours du « service professionnel » ont pu créer des situations où les écoles « passaient deux ou trois mois sans enseignant »[87]. Dans ces cas, les embauches temporaires pouvant être activées par le réseau d'interconnaissances des superviseurs ou des directeurs sont essentielles pour assurer la continuité du service[88].

[83] Entretien, superviseur des écoles secondaires (collèges), *op. cit.*
[84] Entretien, conseillère pédagogique, *op. cit.*
[85] Entretien, chargée d'enregistrement et de contrôle des démarches administratives du niveau préscolaire au ministère de l'Éducation du Yucatán, Mérida, 27 mars 2019.
[86] Pablo Clark García-Dobarganes, audience publique, Chambre des députés, 13 février 2019.
[87] Entretien, superviseur des écoles econdaires (collèges), *op. cit.*
[88] Des recrutements relativement personnalisés, temporels et d'urgence pour remplir des besoins pérennes qui ne vont pas sans rappeler, par exemple, ceux des vacataires de l'enseignement supérieur français.

### *2.2. Les « chaînes de la performance » en pratique : les appropriations et la diffusion des standards au Chili*

Les administrations municipales chiliennes jouent un rôle bien plus actif que leurs contreparties mexicaines dans l'opérationnalisation du dispositif d'évaluation *Docentemás*. C'est principalement au niveau municipal, le noyau du système éducatif chilien, que nous constatons comment la pénétration de ces instruments contribue à la formalisation d'une strate gestionnaire complémentaire aux structures de supervision ministérielles déjà en place. À ce double système d'évaluation, nous devons rajouter l'évaluation interne réalisée dans les écoles, où les directeurs voient le volet managérial de leur fonction renforcé par les contrats de performance. De la même façon que l'évaluation enseignante est une formalisation du jugement du travail enseignant, elle contribue à formaliser et rationnaliser les tâches de tous les acteurs participant aux « chaînes de la performance ».

Contrairement au Mexique, la diffusion et l'usage des données par les acteurs locaux et les écoles sont encouragés au Chili. Le CPEIP produit non seulement un rapport individuel des résultats à destination des enseignants (celui-ci existe aussi au Mexique), mais aussi des rapports par municipalité et par école. Ces deux rapports[89] contiennent des statistiques descriptives détaillées des résultats des enseignants de la commune/l'école, désagrégés par indicateur du portfolio et rapportés à la moyenne nationale (en termes généraux et par indicateur, figures 13 et 14, en annexe). Si leur contenu est comparable, certains éléments de ces rapports nous permettent d'apprécier l'encouragement par l'administration centrale d'usages différenciés des résultats. D'une part, les cadres municipaux reçoivent des recommandations simples et peu détaillées (le rapport comme « outil pour faciliter le partage, l'analyse et l'utilisation des résultats […] à l'intérieur de l'équipe et avec les enseignants/es du territoire »[90]) et la réflexion encouragée (attendue) par l'administration n'est pas particulièrement analytique (« Ces résultats coïncident-ils avec votre perception de la performance de vos enseignants ? Discutez en équipe de gestion ces résultats », figure 13). Cette présentation des résultats est accompagnée d'un rappel sur le « devoir de réserve » concernant les informations de l'évaluation dans l'introduction des annexes du rapport, où se trouvent les résultats individuels de tous les enseignants de la municipalité (figure 13). Si le centre tente d'encourager certains usages réflexifs des résultats, la présence de la liste des

[89] Ces documents d'environ une trentaine de pages sont produits par le CPEIP à partir de formats standard sur lesquels nous nous appuyons dans ce paragraphe. Nous avons pu tout de même pu voir des documents « réels » lors de nos échanges avec des chargés d'évaluation municipaux, qui ne pouvaient cependant pas les partager avec nous en raison de la confidentialité des données et de l'exigence de réserve à laquelle sont tenus ces fonctionnaires (figure 13, en annexe).

[90] CPEIP, *Informe de resultados para el Sostenedor Municipal/Servicio Local,* Santiago de Chile, MINEDUC, 2018, p. 4. Il s'agit d'un rapport type disponible sur le site du CPEIP.

résultats individuels invite à faire l'hypothèse d'usages centrés sur la gestion du personnel que l'administration centrale ne souhaite pas nécessairement, mais que l'administration ne peut pas empêcher. D'autre part, au niveau de l'école, les usages encouragés sont relativement différents. Le CPEIP encadre de façon beaucoup plus précise la lecture du rapport avec des questions liant enseignement, formation et résultats des enseignants (« Quelles sont les priorités de formation enseignante de notre communauté ? », « Comment les forces et les faiblesses de nos enseignants et éducateurs/rices affectent-elles nos élèves ? Quelle relation entretient-elles avec leurs apprentissages ? », figure 14). Ces deux rapports illustrent les tentatives centrales de recoupler les pratiques administratives à la « gestion de la pédagogie ». Dans cette partie nous observons comme les appropriations des résultats et des instruments donnent forme à une strate managériale intermédiaire.

*La redéfinition, formalisation et demantèlement des fonctions de supervision*

Dans la première section de ce chapitre nous avons décrit comment le travail de « focalisation » réalisé par les superviseurs ministériels contribue à piloter le quotidien scolaire par le biais des mesures de la performance. Les transformations du rôle des superviseurs chiliens font écho aux effets de l'évaluation sur les administrations locales mexicaines. Si leur travail est redéfini en suivant les lignes de la « gestion de la pédagogie », les superviseurs chiliens connaissent aussi des formes de démantèlement et de formalisation de leur rôle. La division du travail produite par les réformes éducatives des dernières décennies a restreint leur rôle, les superviseurs ont notamment perdu leurs capacités de sanction (au profit de la Superintendance de l'éducation) et d'évaluation (face à l'Agence de la qualité de l'éducation). Entre 2018 et 2025, dans le contexte du déploiement des « services éducatifs locaux », ils cesseront par ailleurs d'accompagner les écoles publiques, pour se concentrer sur le secteur privé sous contrat. Cette perte de juridiction entraîne une réduction drastique des effectifs du groupe professionnel (« on était 120 quand je suis rentrée [en 2003-2004], maintenant nous sommes 60 et ceux qui partent ne sont pas remplacés »[91]), qui voit ses tâches redéfinies au passage.

> « Le rôle du superviseur a été modifié. A un moment le superviseur contrôlait [*fiscalizaba*[92]], après son rôle a changé à quelque chose de plus technique et on nous appelait conseillers techniques, maintenant nous sommes à nouveau superviseurs. Après, entre le ministère, l'Agence de la qualité de l'éducation, la Superintendance […] nous avons gardé un rôle purement technique. […] Nous accompagnons et orientons les établissements, en fonction des politiques éducatives. »[93]

[91] Entretien, superviseure actuellement membre du cabinet du secrétaire régional ministériel, *op. cit.*
[92] Le terme espagnol « *fiscalizar* » n'a pas de traduction évidente au français, il renvoie à des fonctions de contrôle juridico-administratif et financier. Pour éviter la lourdeur de cette formule, nous avons décidé de la résumer sous le terme générique de « contrôle ».
[93] Entretien, cheffe technique provinciale, *op. cit.*

Comme nous l'avons décrit précédemment, ce travail d'accompagnement et d'orientation consiste en une attention « focalisée » aux établissements présentant les résultats les plus bas aux évaluations de la performance. Même si les superviseurs ont vu leurs rangs décimés, celles et ceux demeurant dans la fonction peuvent revendiquer un savoir-faire spécialisé et formalisé : « Avant c'était plus *sui generis*, [en fonction de] ce que l'école te demandait et du point de vue et de l'expertise de chaque superviseur. Maintenant nous avons des cadres clairs pour que tout le monde parle de la même chose. »[94]. En effet, depuis 2008, les tâches et les objectifs de la supervision sont désormais encadrés par un guide d'intervention, le *Modèle de qualité de la gestion scolaire*, qui décompose les différents « processus » qui devraient être présents dans toutes les écoles :

> « Dans le but de son amélioration continue et en promouvant l'idée d'améliorer la qualité systématiquement. Chaque processus peut être soumis à ce principe, qui est opérationnalisé à partir de la conception, planification, mise en œuvre, correction et ajustement du processus et de l'évaluation permanente des pratiques institutionnelles. »[95]

Par-delà ces orientations, qui font des superviseurs les garants de ces « processus de qualité » au niveau scolaire, ces cadres intermédiaires connaissent aussi des formes de spécialisation par le diplôme s'inscrivant dans leurs trajectoires de mobilité professionnelle ascendante (un diplôme de master est un des prérequis du concours d'accès à la fonction). Il est intéressant de noter que ces enseignants choisissent prioritairement des formations en gestion scolaire et/ou en programmes et évaluation éducative[96]. Cette tendance est moins prononcée, mais tout de même présente parmi nos enquêtés situés dans les niveaux administratifs municipal et scolaire. Environ la moitié de nos enquêtés araucaniens ont suivi des formations liées à la gestion et l'évaluation éducatives dans les universités locales – ou sont en cours d'obtenir ces diplômes après avoir accédé récemment à des fonctions administratives. Notons que les plus âgés de ces cadres intermédiaires ne semblent pas avoir connu ces formes de spécialisation par le diplôme. Si leurs trajectoires professionnelles et administratives peuvent s'expliquer dans certains cas par des engagements politiques (deux des cinq cas ont occupé des postes politiques[97]), dans d'autres il semblerait que ce sont davantage des connaissances interpersonnelles et des aléas (notamment en milieu rural, où le personnel est moins abondant) qui permettent l'accès à ces

---

[94] *Ibid*.
[95] MINEDUC, *Modelo de Calidad de la Gestión Escolar*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2008, p. 2.
[96] Deux de nos cinq enquêtées au Secrétariat ministérielle de Temuco ont suivi ce type de formation et une troisième a suivi un master en « éducation environnementale » faute de places dans une formation en programmes et évaluation éducative.
[97] L'actuel directeur de l'éducation municipale de Temuco, poste déjà de nomination politique, a aussi été secrétaire régional d'éducation de la région pendant le second gouvernement Piñera. Un des directeurs de lycée particulier subventionné a été conseiller municipal de sa commune et occupé des postes d'assistant parlementaire au niveau national pour un député du Parti radical (centre-gauche).

positions. Cela ne veut pas pour autant dire que les diplômés ne comptent pas sur ces liaisons personnalisées et politisées. Au contraire, la plupart des cadres du Secrétariat ministériel régional et des municipalités reconnaissent la politisation de ces administrations[98]. Comme dans la sélection des directeurs des écoles par le biais du dispositif « cadres de la fonction publique », dans ces cas, la politisation opère cependant à l'intérieur d'un cadre relativement bureaucratisé et professionnalisé.

*La managérialisation municipale : la formalisation des conseillers pédagogiques*

Au niveau des municipalités, nous retrouvons des formes de spécialisation similaires, qui produisent aussi l'appropriation des instruments d'évaluation et de « gestion de la pédagogie ». Lors de la dernière décennie, les municipalités ont particulièrement renforcé leurs équipes d'accompagnement pédagogique, en formalisant le rôle de « conseiller pédagogique »[99]. Comme dans le cas des superviseurs, cette formalisation découle de l'introduction en 2008 du « système d'assurance de la qualité éducative », qui prévoit l'envoi de ressources aux municipalités pour l'amélioration des « processus » et des « résultats » : « Avant […] en éducation on avait seulement du personnel administratif pour gérer les salaires et ce type de questions, rien de plus »[100]. La formalisation de ces équipes de conseillers pédagogiques (le plus souvent des conseillères) est à mettre en parallèle avec le « démantèlement » des équipes de superviseurs des délégations régionales du ministère de l'Éducation. Par opposition aux superviseurs, les conseillers pédagogiques disposent, d'une part, d'une plus grande proximité avec le quotidien des écoles de leur commune et, d'autre part, d'une imbrication dans la hiérarchie administrative et la prise des décisions « vitales » de l'établissement (embauches, licenciements, achats de matériel, etc.).

Les conseillers pédagogiques ont un engagement direct avec le dispositif *Docentemás*, d'ailleurs leur poste est souvent découplé de celui de « chargé d'évaluation municipal ». Ces agents doivent vérifier les informations des bases de données et des listes envoyées par le centre et accompagner les enseignants au fil du processus d'évaluation en organisant notamment les entretiens avec les évaluateurs pairs ou la venue du caméraman pour l'enregistrement d'un de leurs cours, mais aussi en répondant à leurs doutes et inquiétudes. Contrairement au Mexique, où ces agents sont en charge du dispositif dans l'ensemble de l'État fédéré, les chargés

[98] Au moment de l'enquête, le Secrétariat est d'ailleurs bloqué par une grève lancée suite au non renouvellement des contrats d'une vingtaine d'agents associés aux gouvernements de la Concertación. Le remplacement de ces cadres intermédiaires après les changements de gouvernement est devenu de plus en plus courant depuis les alternances partisanes des années 2010.

[99] Nous noterons ces agents sont appelés de la même au niveau municipal et scolaire, sous le terme « unité technique pédagogique » abrévié UTP, dans une formulation qui rappelle les conseillers pédagogiques (ATP) mexicains (le terme ATP est aussi employé parfois au Chili, où il reste cependant rare). Pour faciliter la lecture nous avons décidé d'employer le même terme pour les deux pays.

[100] Entretien, chargée du département d'éducation au Secrétariat régional ministériel et ancienne directrice municipale d'éducation dans des communes de Santiago, *op. cit.*

d'évaluation suivent un nombre réduit d'enseignants (souvent que quelques dizaines). Cette position leur offre un rôle pivot dans le dispositif, leur permettant notamment d'éviter que certains enseignants soient évalués. En effet, les professionnels qui seraient malades au moment de l'évaluation peuvent demander à que celle-ci soit reportée à l'année suivante – « moi je n'ai jamais demandé une dispense, mais beaucoup de collègues le font, ils attrapent la *portfulite aïgue* »[101]. Une chargée municipale d'évaluation affirme en effet que « ça fait des années que [certains enseignants] sont en dispense médicale et ne sont pas évalués »[102]. Les chargés municipaux pouvant valider ces dispenses (qui ne sont pas vérifiées par le CPEIP) avec un simple *clic* sur la plateforme du dispositif, disposent d'une marge de manœuvre relativement large pour tolérer ces contournements de l'instrument.

La formalisation des tâches d'accompagnement et de gestion de la pédagogie au niveau municipal est relativement récente et dépend, dans une certaine mesure, de la volonté des directeurs municipaux d'éducation et des maires.

> « Moi j'ai toujours considéré l'aspect "technico pédagogique" très important et à mon arrivée [en 2013] on a formé une équipe qui n'existait pas ici […] : c'est les conseillers pédagogiques et chacun a un certain nombre d'écoles à sa charge. […] Et ça n'existait pas ! Quand je suis arrivé, j'ai demandé : nous sommes un département de quoi ? D'éducation ! Et ils étaient plus préoccupés par les finances, on était un bureau des salaires, pas d'éducation. Et moi je dis toujours que ces conseillères sont le cœur du département. »[103]

Cet exemple nous permet de mieux comprendre la pénétration des instruments managériaux au niveau municipal. Signalons que dans ce cas, comme dans celui d'un directeur municipal ayant « construit une équipe avec des gens avec des masters, des gens qui venaient de l'université, des gens de [l'association *Araucanía aprende*] »[104], l'introduction de cette gestion « pédagogique » est accompagnée d'un resserrement des dépenses, notamment en personnel enseignant (le premier vante avoir fait passer le ratio enseignant/élèves de 1/12 à 1/25, tandis que le second regrette que son successeur ait embauché 400 enseignants supplémentaires), et des changements dans les directions des établissements (environ 50 % dans le second cas, « pour [y] insérer des leaderships »). Le deuxième élément que nous devons signaler est que la managérialisation municipale implique la création de capacités administratives, « d'équipes » disposant de diplômes en gestion éducative et capables d'intervenir, au niveau municipal, sur les « processus » éducatifs, plutôt que sur la gestion « administrative ». En dernier lieu, nous

[101] La « *portfulite aïgue* » fait bien sûr référence à une maladie imaginaire simulée pour éviter l'évaluation, incarnée par le portfolio, son principal instrument. Entretien, enseignante de religion et d'espagnol dans un lycée de Temuco, 12 décembre 2019.
[102] Entretien, chargée d'évaluation municipale, Padre las Casas, 03 décembre 2019.
[103] Entretien, directeur d'administration de l'éducation municipale de Temuco, *op. cit.*
[104] Entretien, directeur d'admistration de l'éducation municipale de Lautaro, Temuco, 07 décembre 2019.

noterons que ces transformations sont imbriquées dans les relations politiques locales. Si ces deux directeurs municipaux affichent une mise à distance du politique (« nous avons annulé la politique pour pouvoir travailler »[105]), ils reconnaissent une proximité personnelle avec les maires de leur commune, qui dans les deux cas les ont contactés en amont du concours de recrutement pour qu'ils prennent en charge l'administration éducative municipale. Ceci qui montre que les usages de ces concours ne sont pas nécessairement contraires à des formes de politisation de l'administration. Une fois en poste, tous les deux ont mis en œuvre la priorité politique concernant l'administration éducative, la suppression du déficit budgétaire, en remaniant, si nécessaire, le personnel scolaire.

Un dernier élément présent dans ces citations est « l'installation de systèmes à l'intérieur de l'école », qui illustrent bien la diffusion des instruments d'évaluation. Fonctionnant main dans la main avec une campagne de remplacement des directeurs des établissements, ces « systèmes » scolaires contribuent à formaliser et à managérialiser les fonctions de direction. Comme nous l'avons déjà mentionné, depuis 2011, tous les directeurs (municipaux et des écoles) doivent être embauchés à travers le dispositif « cadres de la fonction publique », qui subordonne leur permanence dans le poste à l'accomplissement des objectifs inscrits à leur contrat de performance. A cette contrainte majeure, s'ajoute la nécessité de formuler un « plan d'amélioration scolaire » devant être élaboré avec les enseignants et indiquant les objectifs de performance annuels que l'école établit pour elle-même, ainsi que « sa mission et sa vision ». Comme nous l'ont indiqué les directeurs que nous avons rencontrés, ces dispositifs contribuent au couplage de leur travail aux directives municipales et ministérielles et les rendent redevables des résultats de leur école. Pour assurer l'obtention des leurs objectifs, certains directeurs mettent en place des systèmes plus ou moins sophistiqués d'évaluation internes des performances de leurs enseignants.

> « Nous avons une évaluation interne avec des guides d'inspection, la conseillère pédagogique et moi. Nous voyons qui est en train de baisser, et ne devrait pas continuer, et qui oui. *Et qu'est-ce que vous mesurez ?* Les critères du *Cadre du bon enseignement* [*Marco para la buena enseñanza*], leur performance… En plus, cette évaluation est associée à une incitation pour eux. S'ils sont compétents ou excellents, ils peuvent la recevoir. »[106]

A travers ces exemples, nous observons que la formalisation du travail de direction se traduit par un contrôle rapproché de l'enseignement. Ces systèmes locaux d'évaluation reproduisent souvent explicitement les catégories et les critères du dispositif centralisé d'évaluation des enseignants Par ailleurs, les directeurs chiliens détiennent un pouvoir non négligeable au sein

[105] *Ibid*.
[106] Entretien, directrice d'une école primaire dans la commune de Cunco, Cunco, 27 novembre 2019.

même du dispositif d'évaluation *Docentemás*, où leur rapport sur la performance de l'enseignant compte pour 20 % du résultat final – contrairement au Mexique, où ce rapport ne peut rapporter qu'un bonus de 3 % sur le résultat final et où les directeurs sont aussi évalués par le dispositif. Si les enseignants obtiennent généralement des bons résultats à cet instrument (69 % catégorisés comme « compétents » et 19 % comme « excellents » en 2019[107]), il peut aussi contribuer à leur anxiété, surtout dans des situations de relations interpersonnelles tendues. Dans certains cas, le rapport peut être l'occasion de renforcer la surveillance du travail enseignant, par exemple en augmentant les observations de cours ou en examinant les portfolios.

> « Je le trouve très précis [le rapport], il n'y a rien à inventer. *Et vous me disiez que souvent vous ne faites que corroborer ce que fait l'enseignant ?* Ce qu'il a déjà mis dans son portfolio. *Vous lisez les portfolios des enseignants de l'école ?* Bien sûr, avant de [remplir le rapport], je les lis. *Je ne savais pas qu'ils les partageaient avec vous.* Certains… En réalité c'est quelque chose de personnel… Je ne peux pas… Ce n'est pas quelque chose qui vient de moi. S'ils veulent, ils peuvent venir me dire : "Directrice, pourriez-vous m'aider ? Qu'en pensez-vous ?" Puisque j'ai de l'expérience, les gens viennent. *Vous me disiez que vous aviez l'habitude de donner des ateliers d'évaluation. Peut-être que cela vient de là ?* Oui, ils me connaissent, et ils viennent me demander de l'aide. Donc, ils doivent me donner leur mot de passe et j'abuse de leurs mots de passe. Non, non, non (rires). *Mais vous entrez sur la plateforme pour voir ce qu'ils ont fait*. Oui, ce qu'ils sont en train de faire... C'est mon carnet secret de mots de passe... [elle montre un petit carnet noir compilant plusieurs listes de noms d'utilisateurs et de mots de passe]. »[108]

Comme cet exemple l'illustre bien, l'évaluation est imbriquée dans des relations de pouvoir et de confiance au niveau scolaire qui contribuent à personnaliser ce dispositif standardisé. Ces appropriations locales de l'instrument nous apparaissent comme autant de traductions et d'extensions de celui-ci. Alors que *Docentemás* prévoit que les enseignants manquant trois évaluations puissent être licenciés, cette prérogative est rarement activée par les municipalités, car onéreuse, polémique et peu fréquent Cependant, entre 2005 et 2019, 1 006 des 246 000 évalués sont licenciés en raison de leurs résultats[109]. Même si depuis 2011 les directeurs peuvent licencier jusqu'à 5 % du personnel enseignant de leur école en fonction des résultats, cette possibilité est aussi rarement activée – « de nos 42 établissements, seulement un l'a déjà utilisé

[107] CPEIP, *Resultados Nacionales Evaluación Docente 2019*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2020, p. 8.
[108] Entretien, directrice d'une école primaire dans la commune de Cunco, *op. cit.*
[109] CPEIP, *Resultados Nacionales Evaluación Docente 2019*, *op. cit.*, p. 14. Il faut noter que les total d'évalués est supérieur au total des enseignants du pays car nombre de ceux-ci ont été évalués à plusieurs reprises entre 2005 et 2019 (tandis que certains exerçant dans des domaines spécialisés n'ont jamais été évalués).

[le 5%] »[110]. Mais, par opposition au dispositif central, les évaluations internes sont utilisées « pour mobiliser, pour licencier, pour qu'il y ait de changements, pour qu'il y ait une certaine rotation » [111]. Cela affecte particulièrement les enseignants intérimaires (38 % du total, contre 28 % au Mexique), dont les contrats sont annuels (22 % du total, contre 12 % au Mexique[112]) et dont des mauvais résultats aux évaluations internes peuvent justifier un non renouvellement.

L'inscription de l'évaluation dans les relations scolaires d'autorité nous permet d'apprécier que les standards nationaux ne centralisent pas complètement la discipline sur les enseignants, et que celle-ci est toujours exercée par les administrations locales et scolaires. Comme au Mexique, la formalisation des différentes fonctions intermédiaires de contrôle et d'évaluation ainsi que l'appropriation, traduction et diffusion des catégories et des instruments nationaux par cette strate managériale n'est pas non plus en contradiction avec la réémergence de formes de conformité de façade ou de « découplage » organisationnel. Les superviseurs évoquent des écoles qui « ne travaillent que quand on est là », ainsi que les conseillers pédagogiques municipaux et scolaires et les directeurs l'opposition ouverte ou cachée de certains enseignants à l'observation de leurs cours (« tu dois être sûr les profs pour qu'ils donnent le 100 %. Si tu te relâches, ils restent dans leur routine de travail, et elle n'est pas bonne, ils sont têtus »[113]). Ces jeux bureaucratiques du chat et de la souris sont tout à fait caractéristiques des recompositions du pouvoir entre paliers de l'organisation au moment d'un gouvernement par la performance qui ne reproduit, en ce sens, que des asymétries classiques de pouvoir et d'information entre niveaux hiérarchiques[114]. Dans les deux pays, la diffusion de la « gestion de la pédagogie » contribue cependant à formaliser des fonctions intermédiaires de supervision détachées des routines « purement administratives » et diffusant la discipline des standards au niveau des écoles. Il convient à présent d'interroger les effets de ces dispositifs disciplinaires sur les enseignants et leur travail.

[110] Entretien, conseillère pédagogique au département d'administration de l'éducation municipale, Temuco, 04 décembre 2019.
[111] Entretien, directeur d'une école primaire dans la commune de Padre de las Casas, Padre de las Casas, 03 décembre 2019.
[112] OCDE, *TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals*, Paris, OCDE, 2020, Tableau II.3.1. Le 16 % restant est composé d'enseignants ayant des contrats à durée déterminée pluriannuels. Si la comparaison laisse voir que cette situation est moins récurrente au Mexique, nous observons que les différences avec le système « marchand » chilien sont moindres que celles que l'on pourrait s'attendre. Comme nous le verrons plus tard, ces postes enseignants à durée déterminée ont des caractéristiques en termes de coût et de possible nomination politique les rendant stratégiquement intéressant dans le contexte d'une bureaucratisation progressive des recrutements.
[113] Entretien, conseillère pédagogique d'une école privée subventionnée, Quepe, 10 décembre 2019.
[114] P. Bezes, « Le nouveau phénomène bureaucratique », art cit.

## 3. Performances, pratiques et découplage de l'enseignement : l'évaluation dans les interactions et les hiérarchies scolaires

Au fil de ce chapitre, nous avons pu observer comment la pénétration des dispositifs standardisés d'évaluation enseignants dans le quotidien bureaucratique du Yucatán et de la Araucanía enclenche, malgré des différences non négligeables, des processus analogues de recouplage des administrations locales au centre et de formalisation d'une strate gestionnaire intermédiaire qui opérationnalise et s'approprie les dispositifs centraux. Est-ce pour autant que les directeurs, superviseurs ou conseillers pédagogiques réussissent à percer les murs de la salle de classe pour produire une évaluation « authentique » de l'enseignement ? Il s'agit en effet de l'objectif premier des standards dans les deux pays : mesurer les pratiques et les savoirs enseignants tels qu'ils se manifestent en pratique, à travers le portfolio, l'épreuve de connaissances l'entretien ou l'auto-évaluation. Alors que l'enrôlement des agents administratifs intermédiaires et l'appropriation par ceux-ci des instruments, catégories et logique de l'évaluation pourraient laisser anticiper un couplage fort de l'enseignement aux prescriptions de l'évaluation, dans cette dernière section nous montrons que pratiques d'enseignement demeurent découplées du cadre prescrit par les dispositifs d'evaluation.

L'idée que l'enseignement est une pratique découplée des injonctions formelles de la hiérarchie est un classique de la sociologie institutionnaliste[115]. Quelle soit réactualisée lors de la mise en place d'instruments managériaux ne devrait pas surprendre les connaisseurs de cette littérature : malgré leur volonté affichée de défaire les « cercles vicieux bureaucratiques », les instruments de gouvernement par la performance reproduisent les mêmes problématiques que les règles bureaucratiques traditionnelles[116]. Lorsqu'ils sont évalués par les standards centraux ou par les relais locaux de la standardisation, les enseignants mettent en place une série de techniques de conformité de façade, par lesquelles ils essayent de « performer » le « bon » enseignant. Les enseignants jouent, voire surjouent, et embellissent leurs pratiques pour les faire correspondre aux attentes qu'ils attribuent à l'évaluation. Ces pratiques peuvent prendre la forme de déclarations bureaucratiques (dans le portfolio ou dans leurs planifications de cours) ne correspondant pas nécessairement à leurs pratiques en cours, ou de mises en scène qui ne sont que cela, des mises en scène pour la caméra évaluative (enregistrement au Chili ou photographies au Mexique).

Malgré les différences dans l'organisation administrative de l'enseignement au Mexique (3.1.) et au Chili (3.2.), les convergences entre les deux pays sont les plus explicites sur cette question. Cela n'est pas très surprenant : si les différences organisationnelles ne sont pas

[115] J.W. Meyer et B. Rowan, « Institutionalized Organizations », art. cit.
[116] P. Bezes, « Le nouveau phénomène bureaucratique », art cit.

négligeables, elles ne concernent pas nécessairement les pratiques d'enseignement et le travail enseignant au quotidien. Dit autrement, la forme centralisée ou décentralisée du système éducatif ou son aspect plus ou moins marchand ont une importance secondaire lorsque l'enseignant ferme la porte de sa salle de classe pour entamer son cours. Ces différences institutionnelles affectent peu également le remplissage des différentes épreuves d'un instrument centralisé et standardisé. Le découplage de l'enseignement face à l'évaluation pouvait être espéré. Or, ce phénomène est tout de même surprenant si l'on considère qu'il est homogène dans les deux pays, malgré leurs différences : à savoir, la plus forte institutionnalisation de l'évaluation au Chili et son introduction relativement récente au Mexique, ainsi que le degré des critiques à l'instrument dans les deux pays. Ces formes de découplage, qui semblent être un invariant du dispositif, nous permettent ainsi d'ouvrir la réflexion sur les micro-politiques de l'évaluation et d'introduire des pistes d'analyse qui seront développées dans les prochains chapitres.

### *3.1. « Cumpli-miento » : le découplage de l'enseignement au Mexique*

Le « service professionnel enseignant » met à jour des formes de découplage organisationnel et de conformité de façade déjà en place dans les routines scolaires mexicaines. Malgré la redéfinition de leur travail comme « gestion de la pédagogie », les superviseurs remarquent la permanence de formes de découplage de la part, particulièrement des enseignants « qui ne veulent pas ou qui ne peuvent pas », pour reprendre la formule de l'un de nos enquêtés. Ces évitements des injonctions administratives sont représentatifs de l'incapacité des nouveaux outils d'évaluation à produire une image « authentique » de l'enseignement. Tout en se faisant les relais locaux de la discipline des standards, les superviseurs reconnaissent les limites de ce mode d'évaluation. Nous pouvons identifier cela plus en détail à partir des rapports des enseignants à l'évaluation, qu'elle soit centrale ou locale. Ils décrivent leurs performances face aux standards comme des itérations de rapports plus généraux aux autorités éducatives : la « simulation » ou « l'accompliment » (« *cumpli-miento* »).

> « Peut-être que sur le papier t'es idoine, mais ce qu'ils appellent la performance, en tant que telle, ça ne se mesure pas. Pour mesurer la performance, tu dois être face à face. Comment est-ce que je vais voir ta performance seulement à travers tes textes ? […] Les preuves que l'on télécharge [pour le portfolio]… les enseignants les construisent, ils peuvent les falsifier. C'est pour ça que je pense que l'évaluation ne marche pas. C'est pour ça que les enseignants, au lieu de dire "oui, j'y vais, je veux savoir où j'en suis et où est-ce que je peux m'améliorer", disent "non, parce que je vais perdre mon travail". […] C'est pour ça que beaucoup ont recours à l'accompliment [*cumplimiento*]. […]

> *C'est quoi l'accompliment ?* Accompliment c'est j'accomplis [cumplo] et je mens [miento]. Non pas accomplir, accomplir, mais… c'est faux, je te trompe, je te dis que oui, mais en vrai c'est non. »[117]

L'accompliment semble avoir été une forme particulièrement développée de découplage institutionnelle dans le cadre du « service professionnel enseignant », particulièrement lors des premières années. Ne sachant pas exactement ce qui était attendu de leur part dans le portfolio, particulièrement concernant les images à télécharger comme « preuves » à l'appui de leur texte, de nombreux enseignants « falsifient » ou construisent de toutes pièces ces éléments du dossier. Comme un enseignant le reconnaît : « ça a été une grande simulation. Parce que peu de gens avaient des travaux de leurs élèves sous la main, la plupart nous en avions pas, on les a faits. »[118]. Il n'est pas surprenant que cet enseignant, qui est aussi évaluateur et lit donc les portfolios de ses collègues[119], remarque cette « simulation », un terme qui revient souvent dans le vocabulaire de l'administration éducative mexicaine pour décrire le découplage. Une autre évaluatrice revient sur l'aspect « simulé » du portfolio :

> « Quand tu voyais les preuves, les travaux des enfants ou même leur langage corporel, alors qu'ils étaient censés travailler ou communiquer entre eux. […] Tu voyais clairement quand est-ce que c'était une simulation ou pas. […] Tu vois quand est-ce qu'ils posent. […] S'ils sont en train de travailler, les enfants ne cherchent pas la caméra. »[120]

Le portfolio, dans lequel les enseignants doivent décrire leur planification de cours, leurs pratiques et leurs choix d'enseignement et réfléchir sur l'ensemble, se prête particulièrement à « l'accompliment ». Néanmoins, nous retrouvons des formes similaires de découplage dans l'épreuve de connaissances qui est inclue au « service professionnel enseignant ». Si de nombreuses questions portent sur le contenu de la matière de l'enseignant, une bonne partie de l'épreuve porte sur la législation éducative ou les réglementations scolaires. Ce deuxième volet de questions est critiqué par les enseignants qui déplorent leur caractère éloigné de la réalité scolaire et invitant des réponses artificielles, simulées. Un de nos enquêtés évoque une question où, alors que la solution « professionnelle » passerait par le dialogue avec l'élève en dehors de la salle de cours, la solution « légale » (et donc correcte dans l'épreuve) suppose la rédaction d'un rapport sur le comportement de l'élève :

> « Une question qui a fait beaucoup de bruit portait sur les implications éthiques et légales de la pratique enseignante. […] C'est des choses qu'il n'est pas facile d'évaluer avec des questions, même de choix multiple ; tu ne peux pas emboîter comme ça le

[117] Entretien, directrice d'une école primaire et conseillère pédagogique, Ciudad de México, 14 février 2019.
[118] Entretien, évaluateur (arts et espagnol), enseignant dans des collèges et vacataire au siège de l'université TEC Monterrey de la capitale, *op. cit.*
[119] Nous reviendrons plus en détail sur les évaluateurs dans le prochain chapitre.
[120] Entretien, évaluatrice (maternelle), enseignante dans une école maternelle de Mérida, Yucatán, 21 mars 2019.

> savoir des enseignants. […] Lorsqu'un élève explose et se fâche en cours, l'enseignant peut le faire sortir un moment, pour respirer, sortir de cette ambiance, puis sortir avec lui et voir ce qui se passe. Ça peut être un moment beaucoup plus constructif que d'essayer de résoudre ça dans la salle de cours. […] [Mais] légalement, tu dois faire remonter la situation à la vie scolaire, pour qu'on fasse un rapport… Je suis désolé, mais en faisant ça tu ne fais pas la bonne chose pour l'élève. T'es en train de résoudre la problématique de l'enseignant, pas celle de l'élève. »[121]

Ces formes de découplage dans le cadre des épreuves du « service professionnel enseignant » ne sont que la mise à jour de pratiques de conformité de façade se déroulant dans le quotidien scolaire avant l'introduction des standards. Une superviseure de la Ciudad de México considère que « nous sommes devenus des experts simulateurs. […] Ils veulent tout pour maintenant, pour hier : tu dois le faire et je veux des résultats »[122]. Ces « simulations » ou « vices » (retards injustifiés, absences aux réunions pédagogiques, résultats aux évaluations internes gonflés et découplés des épreuves standardisées nationales, parmi d'autres) concernent particulièrement les relations des enseignants à la hiérarchie et, dans une moindre mesure, aux élèves et à leurs parents. La planification des enseignements cristallise ces tensions. Les enseignants doivent faire remonter ce document à la direction de leur établissement qui doit, à son tour, le transférer à la supervision de la zone scolaire. Théoriquement, ces documents devraient permettre aux établissements et aux zones de vérifier la mise en œuvre des programmes éducatifs et des méthodes pédagogiques prescrites par l'administration centrale et de développer des « parcours d'amélioration ». Depuis 2013, ces tentatives d'accéder à la réalité des pratiques d'enseignement décrites dans la planification ont été renforcées par la création de « sous-directeurs académiques », chargés du suivi pédagogique et de l'observation de cours de toutes les écoles[123]. Dans la pratique, « il devrait réviser à fond la didactique de certaines ou de toutes les matières et il ne le fait pas ». Les enseignants peuvent donc entretenir le découplage entre leurs cours et la surveillance administrative : « dans toutes les écoles où j'ai travaillé, personne, mais personne, ne m'a jamais dit quelque chose [sur ma planification] »[124].

En définitive, le ciblage de l'enseignement par l'évaluation ne permet pas un accès immédiat et transparent aux pratiques enseignantes, qui demeurent relativement découplées du regard extérieur. Ce découplage s'apparente à du formalisme, à des performances réalisées pour l'observation. Que celle-ci prenne la forme d'une visite de supervision ou d'une rédaction

[121] Entretien, évaluateur (histoire), enseignant de musique et ancien enseignant d'histoire dans un collège de la capitale, Ciudad de México, 08 mars 2019.
[122] Entretien, superviseure (primaire), Ciudad de México, 26 février 2019.
[123] Ces sous-directeurs travaillent côte à côte avec les « sous-directeurs administratifs », chargés de la prise en charge des démarches administratives de l'école. Ces deux sous-directions devraient décharger les directeurs d'une partie importante de leur travail quotidien de façon à centrer la fonction sur le pilotage managérial de l'école.
[124] Entretien, enseignante de théâtre (collège), Ciudad de México, 11 mars 2019.

personnelle (planification, portfolio), elle est toujours ponctuelle et les enseignants peuvent contrôler la façade qu'ils souhaitent mettre en scène. Cela n'empêche pas que l'observation soit un moment contraignant et disciplinaire, particulièrement pour ce qui est des évaluations de la performance où les emplois enseignants sont en jeu. Ainsi, de façon classique, si l'évaluation ne recouple pas la salle de classe au ministère, elle modifie les buts et les objectifs des enseignants : ces derniers « ne faisaient plus cours. Ils travaillaient leur portfolio, lisaient, se préparaient pour l'épreuve […] et quand t'arrivais dans leur cours elles bougeaient shshsh [et rangeaient tout] »[125]. Comme le cas du Chili le montre plus en détail, ce formalisme n'est pas en contradiction avec l'exercice sélectif de l'autorité hiérarchique au niveau des écoles.

### *3.2. Simuler sans vouloir dissimuler : anticipations et ajustements face aux instruments de l'évaluation chilienne*

Au Chili, les usages pluriels des dispositifs d'évaluation des performances rendent plus à sophistiqué le contrôle sur le travail enseignant au niveau local. Contrairement au cas mexicain, ces usages sont encouragés par le centre, qui diffuse les résultats aux cadres administratifs intermédiaires et qui réserve un rôle pour ceux-ci dans le dispositif, au sein des commissions communales d'évaluation. Espace de discussion en huis clos entre les évaluateurs locaux, ces commissions sont une fenêtre d'entrée privilégiée sur l'appropriation des catégories de l'évaluation par les acteurs locaux (ou l'absence de celle-ci). Contrairement aux appropriations et aux usages alignés sur les recommandations centrales que les cadres intermédiaires peuvent faire des résultats, les pratiques d'évaluation en leur sein laissent entrevoir des critères locaux de valorisation de l'enseignement qui dépassent ceux du dispositif, comme la notoriété ou l'engagement « extrascolaire ». L'ajout de ces critères – et l'éventuelle modification du résultat de l'enseignant – ne vont pas à l'encontre du fonctionnement du dispositif. Au contraire, en accord avec la stratégie chilienne de légitimation professionnelle de l'évaluation, ils permettent de produire son acceptabilité en améliorant certains résultats. Pour approfondir notre analyse du découplage de l'enseignement, il nous faut considérer autant les « performances » enseignantes face au dispositif *Docentemás* que celles face aux systèmes internes d'évaluation. Ceux-ci font réapparaître des formes personnalisées d'évaluation des enseignants, les jugeant à la lumière de leur alignement avec le « projet » et la « communauté » scolaire. Ce système de contrôle reproduit, *in fine*, l'autorité des autorités administratives locales.

[125] Entretien, superviseure (maternelle), Mérida, 02 avril 2019.

*Performer pour les standards*

Considérons d'abord les performances enseignantes face à l'évaluation nationale standardisée. Le décalage entre l'authenticité des pratiques et leur reflet dans l'évaluation apparaît dans tous ses instruments de mesure, particulièrement, dans l'entretien avec un pair et le portfolio. Le sentiment général des enseignants évalués par ces instruments est résumé par un enseignant de philosophie d'un prestigieux lycée de Santiago : « [l'évaluation] est artificielle parce qu'au fond c'est comme une expérience de laboratoire qui reproduit les conditions de la réalité dans un environnement clos »[126]. Les évaluateurs, qui participent aux commissions communales et qui interviewent leurs collègues, gardent un souvenir similaire du dispositif.

> « Quelque chose qui a eu lieu souvent c'est que, à cause du stress, d'excellents enseignants ont des mauvais résultats à l'évaluation. Et à l'inverse, il y a aussi des collègues qui sortent excellents et qui après ont des faiblesses dans la salle de cours. […] Ce n'est pas un si bon reflet. Pour certaines choses oui, pour d'autres non. *Pour certaines choses oui ?* Je pense que ça dépend du point de vue de chacun. Tu as le cours filmé : tu t'y prépares énormément. Tu fais des recherches sur Internet, tu t'arranges avec quelqu'un, tu payes quelqu'un pour qu'il t'oriente, te fasse ta planification, tu la répètes je ne sais combien de fois, un collègue te la révise… Moi on m'a demandé de réviser parfois… Et moi j'aide, et les autres conseillers pédagogiques aussi… Mais au jour le jour ce n'est pas comme ça que ça se passe. […] Quand j'étais évaluatrice, j'arrive à une école où une collègue me montre tout ce qu'elle a fait pendant l'année. A chaque question elle me disait : "Regarde !" et elle montait sur un escalier pour me sortir des trucs, ses fiches, ses planifications… C'était terrible, moi je voulais seulement qu'elle réponde à la question ! *Elle en a trop fait.* Elle avait la salle pleine de trucs… On a même su qu'une enseignante qui s'était déguisée en clown… et on dit que son cours n'était même pas bon. Parce que ce n'est pas ça qu'on évalue, on évalue sa didactique. »[127]

Si, comme au Mexique, certains enseignants peuvent être « bons à passer des épreuves » sans nécessairement l'être à enseigner, cet extrait introduit les performances enseignantes comme élément central du découplage produit par l'évaluation. Dans une évaluation chilienne devenue routinière depuis 2003, ces pratiques allant du déguisement à l'embauche de collègues ou l'achat de matériaux, en passant par le surjeu, sont *vox populi* dans le milieu enseignant. Les évaluateurs en ont, par ailleurs, une expérience directe en tant qu'intervieweurs lors de l'entretien avec un pair, comme cet extrait le montre. Alors que les cas de surjeu sont devenus

[126] Entretien, enseignant d'espagnol dans un lycée de la capitale, Santiago de Chile, 14 novembre 2019.
[127] Entretien, chargée d'évaluation municipale, Padre las Casas, *op. cit*.

relativement rares, cet exercice serait devenu une mascarade du fait la large circulation des questions et des « mots clés » à citer en réponse aux questions posées par le collègue évaluateur.

> « C'était marrant, parce que je n'aurais pas dû savoir les questions qu'on allait me poser, mais ces questions ont fuité. Et avec des collègues nous sommes allés voir à quels indicateurs du *Cadre du bon enseignement* elles faisaient référence, parce qu'il y avait certains mots clés que tu devais donner. Les fameux mots clés : feedback, apprentissages significatifs… Et l'évaluateur te disait : "et quoi d'autre ?" Et là tu disais le mot, il cochait la case et c'était bon ! Ce n'était pas très réel… parce qu'on nous avait passé les questions ! »[128]

Ces formes de *gaming* de l'instrument ne sont pas surprenantes si nous considérons les conséquences morales, salariales et sur les emplois de l'évaluation. Si l'administration essaye de les désactiver, par exemple, en rendant ces questions publiques et en supprimant les mots clés au début des années 2010, il en demeure toute une série de pratiques analogues dans la réalisation du portfolio. Mis à part les enseignants qui achètent leur portfolio (au prix d'environ un million de pesos[129]) et les performances les plus extrêmes (comme se déguiser en clown), tous nos enquêtés décrivent des pratiques de sur-préparation, de répétition et de mise en scène en amont du cours filmé et de la rédaction du portfolio. Le cours filmé est généralement perçu par les enseignants comme la principale mise à l'épreuve de leur travail, plus « réelle » et « vraie » car témoignant de leurs pratiques en situation. Ces enjeux font néanmoins que « ce n'est pas juste un autre cours »[130] : en amont, les évalués s'y préparent consciencieusement, en prévoyant par exemple des activités originales et interactives qui les feront briller face à la caméra, ou en répétant le cours en amont avec d'autres groupes du même âge.

> « Le cours filmé… Bon, c'est ce qu'on prépare le plus […] parce que c'est là où tu démontres comment tu es et comment tu travailles. Bien sûr, c'est la photographie d'un moment, parce que tous les cours ne sont pas comme ça. Tout est très bien planifié et répété, moi je dis que tu joues pour la caméra. J'ai fait un cours sur la perception et la sensation des organes. C'est 40 minutes. J'ai fait une introduction de mise en situation problématisée sur comment est-ce qu'on reconnaît le goût d'une substance. De là on a enchaîné avec quelques questions avant de commencer le cours et les objectifs. Après une quinzaine de minutes théoriques, on a joué avec les sens dans une activité pratique.

[128] Entretien, cheffe technique provinciale au secrétariat régional ministériel, évaluée en 2009 en tant qu'enseignante d'histoire, Temuco, 04 décembre 2019.
[129] Selon une de nos enquêtées ayant vendu des portfolios, c'est-à-dire les ayant rédigés à la place de la personne évaluée en échange de ce montant, qui correspond environ à un mois de salaire enseignant (environ 1 100 €). Les salaires enseignants étant composés de plusieurs variables et bonifications possibles, une estimation moyenne est difficile à atteindre. Pour estimer l'ordre de grandeur d'un million de pesos, notons qu'une enseignante avec une charge de 34h au collège gagne environ 630 000 pesos mensuels. A ce chiffre viennent généralement s'ajouter des bonifications comme celles attribuées par la carrière enseignante, qui peuvent aller jusqu'à dépasser les 900 000 pesos dans le cas de l'échelon supérieur (expert 2).
[130] Entretien, enseignante de religion et d'espagnol dans un lycée de Temuco, 12 décembre 2019.

> Comme ça on voit qu'on a besoin d'apprentissages préalables pour donner des réponses à la nouveauté. […] Il y a beaucoup de préparation de matériel, tu veux montrer à quel point tu fais bien les choses. Je pense que nous, les enseignants, sommes très investis dans la pratique, mais le temps, la charge de travail t'empêchent de faire plus d'activités comme ça. J'ai 12 groupes. Préparer 12 ou 6 activités comme ça chaque jour est impossible. […] C'est pour ça que je dis que c'est une performance : ce n'est pas ce qu'on fait normalement ou quotidiennement. On se prépare pour montrer le mieux que l'on pourrait faire. »[131]

Les performances enseignantes face à l'enregistrement ne font que confirmer un des mécanismes les mieux documentés de la discipline et de la quantification, la « réactivité » [132]. Tout acteur observé et mesuré aura tendance à modifier son comportement pour l'aligner avec ce qu'il interprète être les attentes du dispositif d'observation. Il en va de même pour la section écrite du portfolio, où, malgré l'absence de caméra, les enseignants évalués décrivent des mises en scènes « artificielles » similaires.

> « [Le portfolio] est une construction artificielle, c'est comme les cours du prof du *Club des poètes disparus* […]. La réalité n'est pas comme ça. T'écris une planification, avec des temps… mais en réalité tu ne fais pas ça. Je n'ai jamais vu un collègue qui fasse ça. […] Dans ton cours tu ne fais pas des séparations si claires : "on fait l'introduction, on finit et on passe au développement…" C'est une invention, un cours idéalisé. Quand tu écris, tu penses à comment on va t'évaluer, pour qu'on ne puisse pas dire que t'es en train de t'inventer le cours. Parce que si tu en mets trop, l'autre personne va savoir que ce n'est pas vrai. Alors, tu te limites aussi, mais pas au point de ne rien faire. En plus t'es limité par un nombre de caractères… Alors, qu'est-ce que tu enlèves pour que ça reste beau quand même ? Parce que ce qu'on évalue c'est qu'il y ait une cohérence discursive, par-delà ce que tu fais. »[133]

Ces adaptations du contenu du cours à ce qui est anticipé comme les attentes du dispositif, cette « réactivité », résonne avec le formalisme que nous avons déjà identifié au Mexique. Dans les dispositifs d'évaluation mexicain et chilien tout semble converger pour produire une réalité proche mais découplée des pratiques enseignantes quotidiennes, une « simulation ». Si ces effets plus ou moins performatifs des instruments d'évaluation et de gouvernement par la performance sont relativement communs, deux éléments méritent d'être soulignés. D'une part, cette performativité prend la forme d'une « photographie » produite exclusivement pour l'évaluation : les enseignants veulent paraître sous leur meilleur jour, sans que cela implique

[131] Entretien, enseignant de biologie dans un collège de Cunco, Cunco (Araucanía), 27 novembre 2019.
[132] Wendy Nelson Espeland et Michael Sauder, « Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds », *American Journal of Sociology*, 2007, vol. 113, nº 1, p. 1-40.
[133] Entretien, enseignant d'histoire dans un collège de la banlieue de Santiago, Santiago de Chile, 04 novembre 2019.

nécessairement des transpositions de ces préparations chronophages dans leur quotidien. Ces pratiques s'éloignent, d'autre part, de formes de *gaming* ayant pu être identifiées face à des indicateurs de la performance[134]. Si leur performance est jouée, voir surjouée, elle n'est que rarement mensongère : les enseignants essayent de produire une image « vraie », certes artificielle, mais dont l'horizon est de « montrer le mieux que l'on pourrait faire ». Or, si ces simulations n'émanent pas d'une volonté de dissimulation, le fait est que ce qui est montré ne correspond pas aux attentes du dispositif.

*Performer pour la hiérarchie : les enjeux de l'évaluation interne*

Au niveau des écoles, les dispositifs d'évaluation internes développés par la plupart des écoles produisent une forme de découplage similaire, mais où la dissimulation joue un rôle plus important en raison de la dimension disciplinaire du contrôle local. Deux points méritent notre attention. D'une part, la surveillance locale de l'enseignement produit des formes « d'accompliment » similaires à celles identifiées au Mexique, aboutissant au découplage des pratiques enseignantes.

> « Il s'agit de politiques nationales, du secrétariat ministériel régional, qui arrivent ensuite aux municipalités. C'est la loi. Nous avons réussi à finir avec la planification journalière, qui nous donnait des vrais problèmes aux cervicales ! Tu passais la journée devant l'ordinateur ! Nous sommes passés à une planification mensuelle, centrée sur les apprentissages. […] Tu dois remplir neuf objectifs par mois, c'est très dense… Alors l'enseignant chilien accomplit et ment… Accompliment. […] Je fais ça, je remplis ce que le gouvernement demande et après je fais autre chose dans mon cours. C'est ce que nous appelons l'accompliment. Sinon personne n'y arrive, c'est trop. »[135]

Le découplage de l'enseignement semble un invariant présent dans les contextes mexicains et chiliens, où cette pratique reçoit le même nom, « cumpli-miento ». Or, l'analyse des pratiques locales d'évaluation au Chili montre que ce découplage n'implique pas un moindre contrôle disciplinaire sur les enseignants. Si dans la section précédente nous avons noté que ces microsystèmes d'évaluation reposent sur les standards nationaux, leurs usages laissent voir des définitions localisées et personnalisées de la valeur des enseignants. Ces usages émanent du rôle actif des directeurs dans l'embauche, le licenciement ou le non renouvellement des enseignants. Comme l'explique le directeur d'une école primaire rurale de la région araucane, ces évaluations consistent en :

> « Une surveillance, un suivi au mois par mois, des entretiens personnels avec des compromis, des accords… qui peuvent ne pas être remplis. Dans d'autres cas, ils [les

[134] G. Bevan et C. Hood, « What's Measured Is What Matters », art cit.
[135] Entretien, enseignante (primaire), responsable de la direction d'éducation du *Colegio de Profesores* de la Région métropolitaine, Santiago de Chile, 15 octobre 2019.

> enseignants dont le contrat n'est pas renouvelé] ne s'ajustent pas au profil que nos élèves nécessitent : ce n'est pas l'école, ce n'est pas moi. Nos élèves sont d'un peuple autochtone, ils sont mapuche, ils sont spéciaux […] Nous avons fait une étude avec l'assistant social et nous avons plus de 40 types de famille […] Alors nous avons besoin d'enseignants qui s'ajustent à cette diversité, qui soient solidaires, qui soient tolérants, qui soient proactifs et généreux, qui soient proches et qui aient de l'amour et de la tendresse, qui soient investis à 100 % pour bien s'occuper des enfants et leur donner des connaissances. Et si un enseignant n'a pas ça, il doit partir. Cet enseignant froid, qui n'exprime pas ses sentiments ou ses émotions, qui s'en fiche et qui travaille que pour l'argent, non. »[136]

La discipline locale repose sur la double nature formelle et personnelle des systèmes internes d'évaluation. La permanence des enseignants dans l'emploi dépend à la fois de leur capacité à tenir les « accords » pédagogiques et de performance et de leur engagement personnel avec le « projet » scolaire défini par le directeur. Ce discours n'est pas exclusif à cette école. Il est d'ailleurs assez répandu dans les écoles rurales accueillant une majorité d'élèves mapuche. Le directeur d'un lycée privé subventionné dont le « projet » est axé « sur la culture mapuche » défend ce point avec la même véhémence. Selon lui, « le profil humain [de l'enseignant] devrait être au moins 50 % de son évaluation professionnelle »[137]. Son système d'évaluation interne juge en conséquence la « responsabilité », « l'interculturalité », la « discipline » et « l'engagement institutionnel » de l'enseignant.

Le pouvoir discrétionnaire des directeurs n'est pas une nouveauté de l'évaluation par standards. Nous avons déjà que la centralisation et la standardisation de l'évaluation sont conçues comme des vecteurs d'impersonnalisation des rapports d'autorité. Observé depuis le quotidien scolaire, cet objectif ne semble pas avoir été atteint. Le dispositif *Docentemás* a été réformé en 2011 pour renforcer les capacités managériales des directeurs et l'articulation locale de critères personnels et extrascolaires de valorisation des enseignants avec les procédures formalisées d'évaluation contribue à créer un climat de surveillance quotidienne. Cette surveillance est particulièrement anxiogène pour les enseignants des écoles privées subventionnées (« Ici, par contre, si tu te tiens bien, tu restes. *C'est quoi bien se tenir ?* Faire ton travail, ne pas être conflictuel, avoir une bonne disposition… […] Sortir avec le fourgon de l'école, aller visiter des maisons… »[138]) et les contractuels des écoles municipales (« Ils évaluent comment t'es en tant que personne, si t'es disponible ou pas. Mais la salle de cours n'influe pas vraiment sur le fait que t'aies un travail les années à venir. »[139]).

[136] Entretien, directeur d'une école primaire et évaluateur pair, *op. cit.*
[137] Entretien, directeur d'un lycée interculturel d'un village dans les proximités de Temuco, 05 décembre 2019.
[138] Entretien, directrice et conseillère pédagogique d'une école primaire privée subventionnée dans village à proximité de Temuco, 02 décembre 2019.
[139] Entretien, assistante d'enseignement dans une école primaire de Padre las Casas, 03 décembre 2019.

Contrairement au système d'évaluation national, focalisé exclusivement sur les pratiques d'enseignement, la discipline scolaire valorise la personnalité, l'engagement et la docilité. Il s'agit d'une des principales caractéristiques d'un système éducatif chilien marqué par la précarité des emplois enseignants et la concurrence marchande entre écoles. Alors que la personnalisation de l'évaluation permet l'entretien de formes de découplage de l'enseignement (« certains [enseignants] sont très réticents à l'observation et ils font le même cours à chaque fois qu'un dirigeant de l'école va les voir »[140]), l'observation des cours peut être activée au contraire à des fins disciplinaires. En effet, la sélection d'un personnel investi dans l'éducation et la culture indigènes, n'est pas le seul objectif possible des évaluations internes. Dans d'autres cas, ces évaluations peuvent servir à écarter des enseignants « conflictuels ». Les précaires de l'enseignement ne sont pas les seuls concernés: les enseignants titulaires sont également visés, comme une représentante syndicale de Temuco. Si elle remarque que, au niveau de l'école, « tout le monde connaît tes résultats à l'évaluation, […] tu n'as même pas pris ton café que tout le monde les connaît déjà », ce que nous retiendrons de son expérience de l'évaluation est la double mobilisation des critères formels et personnels lors d'un conflit avec la directrice de son précédent établissement.

> « Là j'ai appris ce qu'est une directrice "cadre de la fonction publique" : elle candidate avec un projet qui doit aboutir coûte que coûte pour qu'elle puisse rester. […] Moi je disais que nous, les enseignants, sommes réflexifs et autonomes, nous avons une formation professionnelle et une capacité à prendre des décisions. Ça a fait beaucoup de bruit. Après une situation très ponctuelle avec un élève, je suis tombée en disgrâce après 25 années d'enseignement. C'était en 2017. De façon souterraine, silencieuse, il y a eu une forme d'harcèlement, des critiques à ma méthodologie, à ma façon de travailler… Ils étaient très subtils, la direction, les conseillers pédagogiques, tous… "Votre caractère *profesora*, vous êtes trop frontale, dérangeante…" […] A cette époque j'avais une salle contextualisée thématique, avec les matériaux des élèves, des journaux muraux, des tables rondes, un coffre plein de déguisements… Quand elles l'ont vue elles ont dit : "quelle belle salle !" L'année d'après, on m'a enlevé la salle, parce que c'était un "privilège". Elles sont venues observer un de mes cours et la directrice me dit : "j'ai adoré, j'ai appris, j'ai passé un bon moment". Et l'année d'après : "pourquoi vous travaillez seulement avec le manuel ? Pourquoi vous ne changez pas votre méthodologie ?" […] Un jour je suis venue dans cette école pour faire campagne syndicale et je la trouve très froide, les couleurs… De retour à mon école, j'ai senti

[140] Entretien, directrice d'une école primaire dans la commune de Cunco, *op. cit.*

quelque chose, une chaleur. Je dis à la directrice : "je suis si contente de rentrer ! Vous savez quoi, je n'aimerais pas du tout finir là-bas." Où est-ce que j'ai été mutée ? Ici. »[141]

Ce cas résume les reconfigurations de la discipline scolaire produites par l'introduction des dispositifs d'évaluation standardisée au Chili. Initialement pensé comme un moyen de contourner l'autoritarisme des directeurs, le dispositif *Docentemás* fait partie d'un assemblage de dispositifs et de mesures (comme « cadres de la fonction publique », pour les directeurs, ou SIMCE, pour les élèves) qui entretiennent le pouvoir discrétionnaire local. Le fort couplage des différents niveaux administratifs à travers ces mesures facilite et encourage leur diffusion par des acteurs dont les fonctions formalisées sont de plus en plus centrales dans l'organisation, comme les conseillers pédagogiques. Sur le papier, l'évaluation enseignante et la « gestion de la pédagogie », alignées sur les standards nationaux, recentrent la valorisation des enseignants sur leurs pratiques d'enseignement. Néanmoins, lorsque nous étudions de près les usages quotidiens de ces instruments nous pouvons apprécier le maintien de l'importance des critères locaux, contextuels et personnels dans l'évaluation du travail enseignant. Si, dans certains cas, ceux-ci peuvent servir pour bénéficier certains collègues, lorsque ce sont des supérieurs hiérarchiques qui mobilisent ces valorisations locales, c'est généralement pour justifier et rationnaliser des mesures disciplinaires à l'encontre d'enseignants « dérangeants ». Dans ce cas, les relations et les conflits personnels (et politiques) réapparaissent au sein des nouveaux outils de la « gestion de la pédagogie », comme l'observation des cours. Sous le regard de ce dispositif de surveillance, les enseignants chiliens sont soumis à une pluralité de mesures de leur valeur (nationales et locales, formelles et personnelles, des supérieurs et des pairs) pouvant être activées à tout moment pour les sanctionner.

**Conclusion**

La mise en œuvre des standards d'evaluation ne peut pas se comprendre sans prendre en considération les administrations locales et le quotidien de leurs acteurs. Si ces administrations sont effectivement davantage articulées aux administrations centrales, leur prise en considération nous a permis d'apprécier comment le déploiement des standards fait face à des imprécisions, des tensions, des contournements, voire des échecs, au niveau local. En resituant les dispositifs d'évaluation par standards dans les relations de pouvoir locales, nous avons tenté de suivre l'invitation de la sociologie institutionnaliste contemporaine à relier les processus macro et microsociologiques à partir d'une compréhension des institutions comme des lieux « habités », où l'étude des interactions et des groupes nous permet de saisir le fonctionnement

[141] Entretien, enseignante de religion et d'espagnol dans un lycée de Temuco, *op. cit*.

des normes organisationnelles[142]. En conclusion, nous revenons sur trois apports de ce chapitre aux réflexions sur la division du travail étatique, la construction de capacités et la dépolitisation des administrations.

Ce chapitre contribue d'abord à notre compréhension des processus de centralisation managériale. Malgré l'organisation administrative contrastée des systèmes éducatifs mexicain et chilien, nous observons que la centralisation de l'évaluation produit des formes analogues de recouplage des différents échelons locaux aux administrations centrales. Les pratiques quotidiennes des acteurs bureaucratiques au niveau régional, local ou scolaire sont articulées à différentes mesures du système éducatif, un assemblage dont l'évaluation enseignante n'est qu'un des rouages. Les degrés de recouplage varient selon l'échelon administratif et son rapport au centre. Le niveau « régional » (l'État au Mexique, la région au Chili) est le plus fermement recouplé. À l'Araucanía, cela n'est pas ni surprenant ni nouveau, puisque ce niveau dépend directement du ministère de l'Éducation, ce qui n'empêche pas une formalisation des pratiques des superviseurs et un alignement de leurs interventions sur les critères des évaluations nationales. Au Yucatán, le recouplage s'apparente davantage à une dépossession des administrations locales, relativement autonomes depuis 1992, qui doivent désormais suivre les indications strictes du centre. Par-delà l'organisation administrative des systèmes éducatifs, les différentes temporalités de l'introduction de l'évaluation jouent sans doute un rôle dans les formes prises par le recouplage au Mexique et au Chili. La dépossession mexicaine et les conflits entre centre et périphérie s'apparentent à une logique « d'accumulation » du pouvoir symbolique et administratif, tandis que la situation au Chili, où l'évaluation est institutionnalisée depuis une quinzaine d'années au moment de nos observations, correspond davantage à « l'exercice routinier » de ces pouvoirs[143]. Ces différentes temporalités ne nous empêchent pas d'observer des processus similaires de recouplage du niveau « local » (les municipalités au Chili, les zones scolaires au Mexique) au centre. La formalisation des postes et du contenu du travail des superviseurs et des conseillers pédagogiques des deux pays contribue à diffuser les outils de gouvernement par la performance au quotidien. Les outils d'observation construits par le Centre d'évaluation de l'État du Yucatán pour les superviseurs sont sans doute le meilleur exemple de cette appropriation des instruments centraux. Si nous pouvons retrouver des appropriations similaires de l'évaluation au niveau scolaire dans les deux pays, leurs effets sur les pratiques sont plus mitigés. Si les pratiques des directeurs, sous-directeurs ou conseilleurs pédagogiques sont particulièrement couplées aux résultats de ces évaluations, celles-ci n'arrivent pas nécessairement à modifier l'enseignement alors que celui-

[142] Tim Hallett et Marc J. Ventresca, « Inhabited Institutions: Social Interactions and Organizational Forms in Gouldner's "Patterns of Industrial Bureaucracy" », *Theory and Society*, 2006, vol. 35, nº 2, p. 213-236.
[143] Mara Loveman, « The Modern State and the Primitive Accumulation of Symbolic Power », *American Journal of Sociology*, 2005, vol. 110, nº 6, p. 1651-1683.

ci est l'objet d'intervention prioritaire de ces dispositifs. Les systèmes d'évaluation interne chiliens sont le meilleur exemple de cela et leur basculement vers des critères personnalisés peut être interprété en partie comme l'acceptation tacite d'un impossible accès bureaucratique à l'enseignement « authentique ».

La persistance du découplage de l'enseignement nous permet d'interroger l'effectivité du gouvernement par les standards. Si, *in fine*, l'enseignement n'est pas particulièrement transformé par l'évaluation, qu'est-ce qui est gouverné par l'évaluation ? Comment faire sens de ce gouvernement ? Ces questions renvoient particulièrement aux problématiques de la dépolitisation de l'administration et de la construction de capacités bureaucratiques. Les éléments que nous avons avancés dans ce chapitre sur les « simulations » des enseignants nous permettent d'ébaucher des éléments de réponse. Comme dans l'introduction de l'administration par les résultats étudiée par Pauline Jarroux au Bénin[144], la formalisation de la « gestion de la pédagogie » fait apparaître un « enrôlement limité » des cadres intermédiaires de l'Araucanía et du Yucatán. L'appropriation des outils standardisés relève sans doute davantage de l'adhésion formelle, pragmatique et négociée localement que de la conversion idéologique. En ce sens, les « simulations » et la conformité de façade mis en place par les enseignants ressemblent à des pratiques également adoptées par leurs superviseurs et les directeurs.

De façon plus générale, le gouvernement par les standards peut être comparé à une « gouvernance performative »[145] : dans un contexte de demande sociale d'amélioration de la qualité de l'éducation (problème construit et porté en grande partie par les experts éducatifs, comme nous l'avons montré dans les premiers chapitres), mais de faibles capacités bureaucratiques, les agents locaux chargés de mettre en œuvre ces politiques répondent avec des mises en scène cérémoniales. Si dans les cas du Yucatán et de la Araucanía celles-ci ne contiennent pas l'élément de publicité qui caractérise la « gouvernance performative », la volonté des acteurs de « faire de leur mieux » nous permet de rapprocher les deux situations. Le double mouvement de démantèlement/formalisation touche les administrations locales des deux pays et il n'est donc pas étonnant que de nombreux enquêtés mobilisent les termes « simulation » et « accompliment » au Mexique comme au Chili. Dans les deux pays, nous pouvons espérer que des formes de « gouvernance performative » puissent être identifiées par d'autres enquêtes, dans le secteur éducatif et au-delà. Celles-ci répondent moins à des stratégies calculatrices de *gaming*, qu'aux conditions institutionnelles et bureaucratiques où les agents de terrain évoluent.

La « gouvernance performative » comporte un élément d'honnêteté sur lequel nous nous sommes attardés : les enseignants simulent sans nécessairement vouloir dissimuler. Devrions-

[144] P. Jarroux, « Entre les salles de classe et le ministère », art cit.
[145] Iza Ding, « Performative Governance », *World Politics*, 2020, vol. 72, nº 4, p. 525-556.

nous pour autant interpréter ces pratiques comme une acceptation de l'évaluation ? Dans leur commentaire sur la résistance et la discipline, Wendy Espeland et Michael Sauder considèrent que « la résistance facilite l'internalisation de la discipline en exprimant un engagement dans la relation, un engagement qui peut être en même temps source de ressentiment et d'attraction »[146]. Pour comprendre les micro-politiques de l'évaluation il nous faut donc considérer les imbrications de la résistance et de la discipline, tout en prenant en compte leurs variations dans différentes relations de pouvoir. Il nous faut particulièrement distinguer les pratiques développées face aux standards nationaux des celles développés dans le cadre d'évaluations locales en face à face. Comme les *rankings* étudiés par Espeland et Sauder, les évaluations nationales mêlent résistance et effort. Les « performances » enseignantes sont une forme de découplage qui empêche le dispositif de produire une image authentique de l'enseignement. Cependant, l'effort investi dans ces mises en scène témoigne de l'internalisation de la discipline d'un dispositif dont on reconnaît l'autorité. Les cas des évaluations internes ou de la supervision scolaire ressemblent à des formes classiques de découplage, davantage cyniques et ne présentant pas le même degré d'effort et d'engagement relationnel. Si ces situations de face à face peuvent parfois être déterminantes pour le futur professionnel des enseignants (notamment au Chili), leurs mises en scène cérémoniales peuvent être davantage interprétées comme une résistance « infrapolitique »[147] à l'autorité des supérieurs hiérarchiques. Par exemple, une enseignante d'histoire mexicaine décrit comment face à des conseillers pédagogiques « très fermés » elle « déguise » ses planifications, alors que lorsque le conseiller est « dans la même recherche [intellectuelle, pédagogique], [la planification] devient un super canal de discussion »[148]. La managérialisation des couches intermédiaires de ces « bureaucraties professionnelles » contribue sans doute à l'émergence de ces tensions dans les interactions locales. Ce processus n'explique néanmoins pas les contestations ou la légitimation des standards au niveau national. C'est précisément cette question que nous adressons dans les deux derniers chapitres de cette thèse.

[146] W.N. Espeland et M. Sauder, « The Discipline of Rankings », art cit, p. 76 – nous traduisons.
[147] James C. Scott, *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven & Londres, Yale University Press, 1990.
[148] Entretien, enseignante d'histoire et de psychologie dans des lycées techniques, Ciudad de México, 28 février 2019.

# Conclusion de la partie 2

Dans cette deuxième partie, nous avons étudié à la mise en œuvre des standards en portant un intérêt particulier à la construction de capacités et aux politiques bureaucratiques de l'évaluation. En ce sens, nous avons montré comment les dispositifs d'évaluation se traduisent par la subordination d'organisations bureaucratiques « traditionnelles » comme les ministères de l'Éducation ou les administrations éducatives locales. Le transfert des ressources des dispositifs aux agences d'évaluation autonomes et aux centres d'évaluation paraétatiques permet leur spécialisation qui, en retour, explique l'entretien de la dépendance des ministères à leur égard. Dans cette conclusion, nous revenons sur trois apports d'un cadrage centré sur les capacités bureaucratiques pour comprendre les transformations politiques et de l'action publique produites par les instruments néomanagériaux.

Le premier résultat de cette partie est la mise en évidence de processus analogues de centralisation bureaucratique au Mexique et au Chili. Cette centralisation peut être considérée comme un mode de gouvernement de l'administration éducative allant à l'encontre des trajectoires institutionnelles initiées par les réformes de décentralisation des années 1980 et 1990. Ce nouveau mode de gouvernement se caractérise par une division du travail d'évaluation qui redistribue les capacités et valorise une légitimité bureaucratique technocratique. La nouvelle division du travail bureaucratique est structurée hiérarchiquement : les ministères de l'Éducation et, surtout, les administrations locales sont placées sous la tutelle des bureaucratiques « techniques », les agences autonomes et les centres d'évaluation paraétatiques. Cette hiérarchisation n'est pas seulement le résultat de l'attribution juridique des rôles, mais aussi de la distribution des capacités bureaucratiques, un processus que nous avons présenté comme une *subordination*. Ce processus caractérise le Chili, où les administrations publiques ne disposent ni des capacités ni de l'image organisationnelle pour revendiquer le contrôle de l'évaluation. En conséquence, elles se trouvent subordonnées à l'agence ACE et au prestataire MIDE, qui obtienennt les ressources (financières et en personnel) du dispositif. La subordination est particulièrement forte au Mexique, où elle prend la forme d'une *dépossession*. Les capacités des bureaucraties publiques « traditionnelles » sont mises de côté, voire supprimées, au profit de la professionnalisation et du transfert des ressources à l'agence INEE et au prestataire Ceneval. L'analyse des capacités de coordination et de territorialisation concorde avec celui des ressources et de la professionnalisation. Si ces nouvelles bureaucraties sont en mesure de « recoupler » les routines des administrations locales et de pénétrer davantage l'enceinte scolaire, c'est au fil d'un processus de démantèlement/formalisation où les capacités locales préexistantes sont, dans le meilleur des cas, traduites et mises au service du gouvernement par les résultats. En définitive, ces politiques bureaucratiques révèlent la valorisation d'une légitimité technocratique au sein de l'administration. Portée et revendiquée

par les experts éducatifs faisant partie des coalitions décrites dans la première partie, cette légitimité redéfinit les frontières du « technique » et du « politique », en favorisant le premier pôle sur le second et, par ce biais, les experts universitaires sur les fonctionnaires de carrière. Ce travail de « délimitation des frontières » (*boundary work*) n'est pas exclusif au secteur éducatif, ni au Mexique ou au Chili[1], mais il nous permet d'y apprécier un des vecteurs par lesquels les acteurs experts redéfinissent l'organisation bureaucratique et la mise en œuvre des politiques publiques.

Le cadrage de cette partie, centré sur les capacités bureaucratiques, fait ressortir un deuxième apport : la mise en œuvre des standards d'évaluation gagne à être pensée comme faisant partie d'un processus d'étatisation, plutôt que comme une privatisation ou une marchandisation de l'administration. Le premier point à mentionner à ce sujet est que l'État ne produit pas un marché de l'évaluation, mais des prestataires uniques qui ont le monopole virtuel sur les contrats d'évaluation. La nature oligopolistique, voire monopolistique des marchés de prestation de services aux administrations a été déjà bien identifiée dans des pays comme la France[2]. Penser ces processus d'externalisation dans des contextes comme ceux du Chili et du Mexique nous permet de mettre en avant la dimension des capacités pour comprendre les formes de dépendance et de subordination du public envers le privé. En particulier, ce sont le développement de savoirs spécialisés au sein des centres d'évaluation, d'une part, et la gestion du processus d'externalisation lui-même par les ministères, d'autre part, qui expliquent la dépendance des administrations publiques. Nous ne pensons pas pour autant qu'il faudrait caractériser cette influence croissante des acteurs privés comme une privatisation. Les centres d'évaluation peuvent être pensés comme une *extension* des capacités de l'État, un usage de l'externalisation qui s'apparente ainsi à la construction de « capacités dans l'ombre » (*shadow State capacity*). Ce processus peut découler des rigides contraintes pesant sur les dépenses publiques héritées de la période néolibérale, comme au Chili ou au Brésil[3], mais aussi de la volonté d'isoler certaines politiques publiques d'une influence politique avérée ou suspectée, comme au Mexique. Ces différents cheminements et leur interaction avec les capacités étatiques préexistantes affectent la mise en œuvre des instruments d'évaluation et leur éventuelle institutionnalisation. En produisant des relations de co-dépendance entre les ministères et leurs

[1] Pour un exemple similaire sur le Mexique, voir Diana Graizbord et Luciana de Souza Leão, « The Political Work of "Culture" in Struggles to Reform the Mexican State », *Politics and Society,* 2023, vol. 51, nº 4, p. 567-596. De façon générale, Bastien François et Antoine Vauchez font un argument similaire dans Bastien François et Antoine Vauchez (dir.), *Politiques de l'indépendance. Formes et usages contemporains d'une technologie de gouvernement*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2020.

[2] Federica Infantino, « La mise en marché de la frontière, un produit d'État. Compagnies privées et mise en œuvre de la politique du visa Schengen », *Gouvernement et action publique*, 2017, vol. 6, nº 4, p. 51-73 ; Nathan Rivet, « À la recherche de la concurrence. L'État au défi de la privatisation de ses prisons », *Revue française de socio-économie*, 2023, vol. 31, nº 2, p. 25-48.

[3] Jessica A. J. Rich, « Outsourcing Bureaucracy to Evade Accountability: How Public Servants Build Shadow State Capacity », *American Political Science Review*, 2023, vol. 117, nº 3, p. 835-850.

prestataires, la monopolisation des capacités d'évaluation *en dehors de l'État* a des effets durables sur la politique éducative. Les centres d'évaluation paraétatiques et leurs savoirs psychométriques deviennent ainsi des points de passage obligatoires dans le gouvernement de la profession enseignante.

Un troisième et dernier point mérite d'être soulevé pour terminer cette partie. La focale sur les capacités ne devrait pas nous faire exagérer leur effectivité. Au contraire, les résultats présentés dans les deux chapitres précédents nous ont aussi permis d'apprécier certaines limites de l'étatisation managériale. La première se trouve au niveau de l'objectivité des évaluations. Elle est particulièrement visible au Mexique, où les conflits inter-organisationnels pour le contrôle de l'évaluation placent les résultats, non pas des enseignants, mais des instruments eux-mêmes, au cœur de controverses sur la légitimité de l'évaluation. Ces controverses vont même jusqu'à éroder l'image institutionnelle de l'INEE, le garant technique de l'évaluation et le noyau de sa légitimation « académique ». Si ces controverses « techniques » sont moins présentes au Chili, fruit de la ferme institutionnalisation de la réputation organisationnelle et de l'expertise du MIDE, nous avons pu les observer aussi dans ce pays. La réplication au niveau local des standards témoigne de leurs succès autant que de leurs limites : dans leurs usages de l'instrument, les cadres intermédiaires de l'administration incorporent des critères « locaux » ou « personnels » qui contextualisent l'évaluation tout en la détournant des usages initialement prévus par ses concepteurs. Le rôle des instruments d'évaluation dans les interactions locales nous permet d'apprécier la deuxième de leurs limites : les standards ne parviennent pas à modifier substantiellement les pratiques d'enseignement, qui demeurent « découplées » de l'instrument. Cela nous invite à interroger l'éventuel effet « performatif » des instruments et la « réactivité » des enseignants soumis à l'évaluation[4]. Alors que l'identification du découplage pourrait laisser penser que les instruments manquent d'effet performatif, nous avons pu constater les performances, parfois très élaborées, des enseignants face au dispositif. Le décalage entre les attentes du dispositif et les pratiques des enseignants n'est pas particulièrement surprenant, il est cependant d'un ordre particulier. Nous ne sommes pas face à une situation où les indicateurs de performance orientent le comportement des acteurs vers des pratiques inefficientes et contraires à l'esprit de la mesure, comme dans les cas de *gaming*[5]. Nous ne sommes pas non plus face à la production performative d'une nouvelle réalité, comme dans le cas de certains instruments économiques[6]. L'évaluation, à cause de et malgré ses ambitions « authentiques », semble produire un ordre de réalité artificiel – les performances

[4] Wendy Nelson Espeland et Michael Sauder, « Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds », *American Journal of Sociology*, 2007, vol. 113, nº 1, p. 1-40

[5] Gwyn Bevan et Christopher Hood, « What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System », *Public Administration*, 2006, vol. 84, nº 3, p. 517-538.

[6] Donald A. MacKenzie, Fabian Muniesa et Leung-Sea Siu (dir.), *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

enseignantes et les pratiques de « *cumpli-miento* » – dont les effets sont cependant très réels. Pour les comprendre plus en détail, dans la prochaine partie nous nous penchons sur les pratiques d'évaluation et leurs effets politiques sur la profession enseignante.

# Partie 3 – Gouverner la profession : les effets politiques des standards sur les enseignants et leurs syndicats

## Introduction générale

La deuxième partie a étudié la construction de capacités étatiques au sein de bureaucraties éducatives hétérogènes (ministères, agences, centres d'évaluation, administrations locales) afin de mettre en œuvre la politique des standards. Dans cette troisième partie, nous examinons la manière dont les dispositifs d'évaluation affectent la segmentation, la représentation politique et les mobilisations syndicales de la profession enseignante. L'évaluation par standards revendique d'agir sur les comportements, puisqu'elle a pour objectif de réguler l'enseignement en produisant une image « authentique » des pratiques et des performances enseignantes. Parce qu'elle redistribue les ressources matérielles (salaires, emplois) et symboliques (statut, catégorisations) de la profession, l'évaluation a de profonds effets politiques et moraux. La troisième et dernière partie de cette thèse interroge ces effets au prisme de deux angles. Le premier prend en considération les pratiques de catégorisation et d'évaluation de l'enseignement pour faire ressortir les effets de ces opérations sociotechniques sur les hiérarchies professionnelles. Le second interroge les effets-retours des dispositifs sur la (dé)mobilisation syndicale enseignante et l'institutionnalisation de l'évaluation.

Les effets politiques des instruments d'action publique ont été étudiés par différentes littératures. Pour considérer les effets des standards d'évaluation de l'enseignement, nous devons en discuter particulièrement deux. D'une part, la sociologie des professions a mis en évidence les différents effets, appropriations et contournements des dispositifs d'évaluation. La thèse dominante dans ce champ d'études est celle de la déprofessionnalisation des enseignants par le biais de la « professionnalisation par le haut » et de la « responsabilisation »[1]. Le renforcement des logiques managériales de contrôle produirait la fragmentation et l'individualisation des identités professionnelles mises sous la double pression de la compétition horizontale et du contrôle hiérarchique par les résultats[2]. Comme nous avons pu le voir dans le dernier chapitre, les effets de ces dispositifs dépendent des contextes organisationnels et des interactions entre les enseignants et la hiérarchie. Ces interactions produisent de nouveaux rapports de pouvoir, qui varient entre la persistance de formes classiques de « découplage » institutionnel, où les pratiques quotidiennes sont préservées du

[1] Christian Maroy et Yves Dutercq (dir.), *Professionnalisme enseignant et politiques de responsabilisation*, Paris, De Boeck, 2017 ; Mary Compton et Lois Weiner (dir.), *The Global Assault on Teaching, Teachers, and their Unions. Stories for Resistance*, New York, Palgrave, 2008.
[2] Stephen J. Ball, « The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity », *Journal of Education Policy*, 2003, vol. 18, nº 2, p. 215-228.

contrôle hiérarchique[3], l'apparition de nouveaux modes de « recouplage » permettant l'exercice du contrôle à travers les dispositifs d'évaluation[4] et différentes réponses professionnelles à ces outils, entre conformité et résistance[5]. Si ces travaux mettent en lumière la variété des effets possibles des instruments d'évaluation sur la profession enseignante, leur focale demeure centrée sur les pratiques individuelles des enseignants.

D'autre part, différents travaux en sociologie économique, des sciences et des techniques ou des guichets de l'action publique décrivent aussi une grande palette d'effets politiques des instruments. En catégorisant les populations et en identifiant des individus « à risque »[6], les outils bureaucratiques ou marchands, algorithmiques ou pas, façonnent l'accès aux droits et au marché[7], produisent ou reproduisent des inégalités sociales (de genre, race ou classe[8]) et redessinent les contours de la citoyenneté[9]. Le principal apport de ces travaux est de nous inviter à dévoiler les choix sociaux et moraux inscrits dans les classifications et les catégorisations véhiculées par les instruments d'évaluation. Ce dévoilement nous permet de saisir comment, derrière la responsabilisation individuelle, se cachent des inégalités sociales structurelles[10]. Ces inégalités sont politiques en ce qu'elles affectent la distribution des ressources, l'accès aux droits et l'inclusion ou l'exclusion sociale. Ces travaux ont cependant moins interrogé toute une autre palette de possibles effets politiques des instruments, à savoir leurs effets sur l'action collective, la politique partisane et les organisations syndicales.

Il nous faut certainement considérer les effets inégalitaires, individuels et individualisants de l'évaluation par standards. Cependant, deux particularités de ces instruments nous invitent à orienter l'analyse vers leurs effets sur les *groupes* et sur la *représentation politique professionnelle*. D'une part, les standards d'évaluation ont pour ambition de produire une image « authentique » des pratiques d'enseignement. Si les résultats

---

[3] Cynthia E. Coburn, « Beyond Decoupling: Rethinking the Relationship Between the Institutional Environment and the Classroom », *Sociology of Education*, 2004, vol. 77, nº 3, p. 211-244.
[4] Tim Hallett, « The Myth Incarnate: Recoupling Processes, Turmoil, and Inhabited Institutions in an Urban Elementary School », *American Sociological Review*, 2010, vol. 75, nº 1, p. 52-74.
[5] Joanne W. Golann, « Conformers, Adaptors, Imitators, and Rejecters: How No-excuses Teachers' Cultural Toolkits Shape Their Responses to Control », *Sociology of Education*, 2018, vol. 91, nº 1, p. 28-45 ; Romuald Normand, « La profession enseignante à l'épreuve du nouveau management public : la réforme anglaise de la Troisième Voie », *Sociologie du Travail*, 2011, vol. 53, nº 3, p. 321-327.
[6] Marine Bourgeois, « Catégorisations et discriminations au guichet du logement social. Une comparaison de deux configurations territoriales » dans *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 177-210 ; Vincent Dubois, *Contrôler les assistés: genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir, 2021.
[7] Marion Fourcade et Kieran Healy, « Classification Situations: Life-Chances in the Neoliberal Era », *Accounting, Organizations and Society*, 2013, vol. 38, nº 8, p. 559-572.
[8] Emilio J. Castilla, « Gender, Race, and Meritocracy in Organizational Careers », *American Journal of Sociology*, 2008, vol. 113, nº 6, p. 1479-1526 ; Daniel Hirschman et Emily Adlin Bosk, « Standardizing Biases: Selection Devices and the Quantification of Race », *Sociology of Race and Ethnicity*, 2020, vol. 6, nº 3, p. 348-364 ; Lauren A. Rivera et András Tilcsik, « Scaling Down Inequality: Rating Scales, Gender Bias, and the Architecture of Evaluation », *American Sociological Review*, 2019, vol. 84, nº 2, p. 248-274.
[9] Marion Fourcade, « Ordinal Citizenship », *The British Journal of Sociology*, 2021, vol. 72, nº 2, p. 154-173.
[10] Virginia Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, New York, St. Martin's Press, 2017.

de l'évaluation sont en effet individuels, ils débouchent nonobstant sur quatre catégories exclusives (« insuffisant », « suffisant », « bon » et « excellent »[11]). Ces catégories recoupent-elles ou façonnent-elles des sous-groupes professionnels ? Quelles régularités et inégalités peut-on retrouver dans les résultats de ces catégorisations ? Comment interagissent-elles avec les catégorisations et les hiérarchies professionnelles préexistantes ? Cette ligne de questionnements nous invite à interroger les effets de l'évaluation non seulement sur les enseignants individuels, mais aussi dans leur rapport au groupe professionnel. Elle nous mène à une deuxième série de questionnements. En effet, les standards d'évaluation ont aussi pour caractéristique d'avoir été portés par des coalitions incluant, à différents degrés, les syndicats enseignants. Comment est-ce leur soutien à l'évaluation affecte les politiques internes de ces organisations ? Comment est-ce que ces éventuelles reconfigurations syndicales affectent-elles, en retour, la représentation et la mobilisation politique de la profession ?

Pour répondre à ces questions, dans cette partie, nous introduisons une discussion entre deux littératures jusqu'à présent déconnectées : les travaux sur l'ordinalisation et ceux sur les *policy feedback*. Les standards d'évaluation enseignante sont une porte d'entrée privilégiée pour étudier les passerelles entre les deux principaux modes de classification bureaucratique des individus : le « nominalisme » et l'« ordinalisme »[12]. Ces deux modes sont soutenus par des logiques d'évaluation et des techniques de classification opposées et ont des effets politiques tout aussi contrastés. Le nominalisme repose sur la classification des individus dans des catégories exclusives (le genre, la nationalité, la race, etc.), généralement suite à l'évaluation d'experts (administratifs ou scientifiques). En raison du caractère mutuellement exclusif des catégories et de leur potentiel hiérarchisant, le nominalisme peut aboutir à la formation de groupes dévalorisés. Au contraire, les classifications ordinales reposent sur la quantification d'attributs ou de la performance des individus. Si cela abolit théoriquement les cloisonnements et possibles discriminations catégorielles, c'est au prix d'une compétition accrue entre des individus responsabilisés de leur classement. Les standards, par leur ambition à saisir qualitativement et de façon « authentique » la performance des enseignants, mêlent des éléments du nominalisme et de l'ordinalisme. L'ordinalisation est la plus évidente dans le fait que les pratiques et les savoirs des enseignants sont quantifiées dans différents instruments de l'évaluation, au premier rang desquels se trouvent le portfolio et l'épreuve de connaissances. Leurs résultats permettent de ranger les enseignants dans une échelle de résultats continue, c'est-à-dire que chaque enseignant reçoit une note, un résultat chiffré censé représenter sa valeur professionnelle. Ce résultat permet cependant la classification de l'enseignant dans une

[11] L'intitulé exact de ces catégories varie entre le Chili et le Mexique, par exemple, la catégorie « insuffisant » est utilisée au Mexique, alors qu'au Chili c'est le terme « insatisfaisant » qui est employé. Si les connotations de ces termes peuvent varier légèrement, pour faciliter la lecture, nous avons homogénéisé les traductions.
[12] Marion Fourcade, « Ordinalization: Lewis A. Coser Memorial Award for Theoretical Agenda Setting 2014 », *Sociological Theory*, 2016, vol. 34, nº 3, p. 175-195.

catégorie nominale, ce qui le rattache à un groupe en puissance – les enseignants « insuffisants », « suffisants », « bons » ou « excellents ». Ainsi, interroger les interactions entre ordinalisme et nominalisme à l'œuvre dans le fonctionnement de ces dispositifs nous permet de saisir leurs éventuels effets sur la conformation de sous-groupes professionnels.

Pour déceler les effets des instruments sur la représentation politique et les organisations syndicales enseignantes, il nous faut combiner cette approche avec la perspective des *policy feedback*. Les effets *feedback* nous permettent de comprendre comment « les politiques publiques font de la politique », c'est-à-dire comment elles affectent la constitution et la mobilisation des groupes, les préférences politiques des acteurs et, en retour, l'institutionnalisation même des instruments. Ces effets peuvent être de deux ordres. Sur le plan *symbolique* (ou cognitif), nous retrouvons des effets tels que la redéfinition des bénéficiaires de la politique ou du cadrage des problèmes. Sur le plan *matériel*, nous retrouvons tout ce qui touche à la redistribution des ressources financières, organisationnelles et politiques[13]. Ces différents effets peuvent être positifs, et contribuer à la mobilisation des acteurs en soutien de la politique, ou « négatifs », et activer la contestation de certains groupes bénéficiaires ou exclus[14]. Nous pouvons retrouver ces différents effets dans la mise en œuvre des standards. Sur le plan symbolique, les dispositifs valorisent certains enseignants, catégorisés comme « bons » ou « excellents » et en stigmatisent d'autres, considérés « insuffisants ». Sur le plan matériel, ces catégorisations modifient les conditions salariales et la permanence dans l'emploi des enseignants. Il en va plus, ces dispositifs modifient les ressources organisationnelles et politiques de leurs syndicats en individualisant les échelles salariales et en faisant perdre sa pertinence à la négociation collective, questionnant par ce biais, le rôle même des syndicats dans la politique éducative et la régulation professionnelle.

Pour aborder les effets professionnels et politiques de l'évaluation nous procédons en deux temps. Nous explicitons d'abord (chapitre 7) le mode singulier de classification sur lequel repose l'évaluation par standards : la *normalisation*[15]. Ce terme fait référence au processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une norme (le standard), qui comporte un volet épistémique et un autre volet politique et moral. Sur le plan épistémique, normaliser veut dire que les psychométriciens et statisticiens du dispositif essayent, dans la mesure du possible, de faire correspondre les résultats de l'évaluation à la distribution normale. Ce type de distribution est

[13] Paul Pierson, « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 1993, vol. 45, nº 4, p. 595-628 ; Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*, Harvard, Harvard University Press, 1995.
[14] Pierre-Louis Mayaux, « Quand l'action publique produit ses contestataires. Les effets politiques imprévus d'un partenariat public-privé en Bolivie », *Gouvernement et action publique*, 2019, vol. 8, nº 1, p. 87-111 ; R. Kent Weaver, « Paths and Forks or Chutes and Ladders? Negative Feedbacks and Policy Regime Change », *Journal of Public Policy*, 2010, vol. 30, nº 2, p. 137-162.
[15] Ian Hacking, « Leçon nº3. Normalisation. L'"Épidémie" d'obésité. », in *Façonner les gens II. Cours au Collège de France*, en ligne, 2005.

essentiel pour confirmer la « validité » de l'évaluation et sa correspondance avec leurs attentes théoriques. Sur le plan politique, normaliser veut dire que ces résultats ne sont pas seulement une description de la réalité, mais qu'ils portent un poids moral qui affecte les enseignants et leur comportement. En ce sens, les conséquences salariales, professionnelles et personnelles d'être catégorisé comme « insuffisant » ou « excellent » ne sont pas les mêmes. La normalisation est un processus particulièrement intéressant en ce qu'il permet un gouvernement simultané des individus et de la population enseignante, sans pour autant permettre l'identification des individus aux groupes. Les techniques de quantification jouent un rôle important dans ce processus d'individualisation et de *désindentification*[16], qui a des conséquences évidentes sur les mobilisations syndicales enseignantes.

Pour saisir ces conséquences, dans le chapitre 8, nous mobilisons la notion classique du « double dilemme » syndical. Face à l'évaluation, les syndicats enseignants font face à deux dilemmes[17]. L'un concerne leurs alliances partisanes : faut-il soutenir et tenter d'adoucir les réformes portées par des partis de gouvernement ou, au contraire, chercher une autonomie vis-à-vis les partis qui permettrait l'indépendance d'action (au prix, peut-être, d'une moindre influence sur le contenu de l'action publique) ? Le deuxième dilemme concerne les politiques internes à l'organisation : la direction syndicale fait-elle face à des concurrents ou des critiques internes ? Dans ce cas, souhaite-t-elle les mettre de côté ou s'allier avec eux ? Bien entendu, ces deux choix sont imbriqués et interdépendants, ce qui rend le dilemme « double ». Nous proposons de mettre à jour ce cadre d'analyse classique en étudiant, d'une part, les effets des standards sur les dilemmes d'action collective individuels : comment et pourquoi les enseignants décident-ils d'accepter ou de se mobiliser contre les dispositifs ? Cette question nous permet de retracer les effets de la désindentification au niveau individuel. Nous retrouvons aussi des effets au niveau collectif. L'engagement des directions syndicales dans les coalitions portant l'instrument active les critiques des dissidences internes, qui peuvent remobiliser une partie de la profession. Néanmoins, sur le moyen terme, c'est un processus de *démobilisation* que nous observons et qui contribue à l'institutionnalisation de l'évaluation.

Encadré 4 : Rentrer au cœur du dispositif pour comprendre ses effets

L'analyse des effets de l'évaluation semble inviter à l'observation des pratiques d'enseignement et/ou à l'étude de comment les enseignants remplissent leurs portfolios et autres épreuves composant leur évaluation. J'ai cependant fait le choix de ne pas m'attarder

[16] Greta R. Krippner et Daniel Hirschman, « The Person of the Category: the Pricing of Risk and the Politics of Classification in Insurance and Credit », *Theory and Society*, 2022, vol. 51, p. 685-727.
[17] Maria Victoria Murillo, *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*, Cambridge; New York, Cambridge University Press, 2001.

sur ces différentes pratiques. L'observation de l'enseignement avec un minimum de systématicité et de comparabilité aurait été extrêmement chronophage, sans aucune garantie que cet investissement aurait fourni pour autant des résultats concluants sur les effets des instruments. L'observation du remplissage des épreuves aurait été sans doute pertinente, mais j'ai été contraint par les enjeux de confidentialité (l'accès aux sites d'évaluation est restreint au personnel autorisé et aux enseignants évalués) et de calendrier (les portfolios sont remplis sur plusieurs semaines pendant des mois qui n'ont pas toujours correspondu avec ceux de mes terrains, par ailleurs, étant réalisés sur une plateforme en ligne, les enseignants ne pouvaient pas me les envoyer). L'opportunité d'observer la correction des épreuves au Mexique pendant en février 2018 m'a ouvert la piste d'un terrain d'observation privilégié de la fabrique des effets du dispositif.

Le travail de terrain bénéficie souvent de surprises inattendues. Ce fut le cas lorsque, à l'issue d'un entretien avec une agente du ministère de l'Éducation mexicain participant à la mise en œuvre du « service professionnel enseignant », elle me proposa d'assister à la correction des épreuves du dispositif, qui devait se tenir quelques jours plus tard. Après quelques échanges de mails, et suite à mon engagement à signer un accord de confidentialité protégeant la méthodologie du centre d'évaluation Ceneval, ma présence fut accordée pour une semaine. Une acceptation où, sans doute, ma présentation comme personne étrangère (au pays et aux enjeux de l'évaluation) a joué un rôle. Ce terrain a été particulièrement riche. Non seulement m'a-t-il permis d'accéder à l'intérieur de la boîte noire de l'évaluation, mais j'ai pu aussi y rencontrer certains des agents opérationnels de Ceneval et des enseignants évaluateurs. Grâce au contacts noués lors de cette semaine, lors de mon terrain suivant, j'ai pu réaliser quatorze entretiens avec des évaluateurs qui, avec l'observation de leurs pratiques, composent les principaux matériaux du chapitre 7. Ma méconnaissance totale du fonctionnement concret des instruments et des tehcniques de calcul et de standardisation des résultats, que les évaluateurs connaissent souvent mal aussi, m'a permis de suivre ces processus et les explications de la bonne réalisation des pratiques d'évaluation sans *a priori*.

Malheureusement, je n'ai pas pu obtenir de si riches matériaux lors de mon terrain au Chili, en raison du calendrier de ces corrections (qui avaient lieu quelques mois après mon départ) et de la nature de leur organisation. Contrairement au Mexique, ces processus ne sont pas centralisés dans un seul site (un centre de congrès de la capitale, dans le cas mexicain), mais externalisés par le MIDE à différentes universités du pays, qui se chargent chacune de recruter leurs évaluateurs (qui ont tous dû être certifiés nationalement). Cela brouillait la piste de l'identification des interlocuteurs pertinents, que les cadres du MIDE avaient aussi du mal à identifier. L'observation *in situ* des « commissions comunales », qui décident des résultats définitifs de l'évaluation et dont le fonctionnement est décrit dans le chapitre 7, aurait été un

bon moyen d'accéder aux pratiques d'évaluation au Chili. J'ai néamoins rencontré le même problème de calendrier. Si la restitution de leur fonctionnement par le biais d'entretiens n'est pas idéale, elle me permet cependant d'identifier certaines pratiques d'évaluation et de comprendre le rôle des évaluateurs dans le dispositif chilien.

Dans cette dernière partie, mes matériaux comparatifs sont légèrement asymétriques, un problème qui concerne aussi mon enquête sur les syndicats enseignants (chapitre 8). En effet, au moment de mes séjours terrains, le syndicat mexicain, une organisation connue par ailleurs pour son opacité, était dans le viseur des critiques politiques. Rajouté à mon identification à l'INEE par certains acteurs, cela a fait que mes demandes d'entretien n'ont pas obtenu suite. J'ai pu accéder cependant au syndicat à travers la dissidence syndicale et « par le bas », par le biais de certains enseignants rencontrés sur le terrain et qui m'ont fourni une perspective du fonctionnement quotidien des sections syndicales. Ces données ne représentent cependant qu'un accès limité aux processus décisionnels de la direction syndicale. Au contraire, au Chili, j'ai pu rencontrer deux des quatre derniers présidents du syndicat (période 1995-2024). La taille plus restreinte de l'organisation m'a aussi permis de rencontrer certains permanents syndicaux. Plus généralement, en l'absence de mise en question publique de la probité de l'organisation, tous les enseignants rencontrés ont été plus à l'aise au moment de parler de leurs modalités d'engagement syndical, ou de l'absence de celles-ci. Je dois noter cependant que, dans les deux cas, ce sont les enseignants « dissidents » de qui ont montré le plus de prédisposition à participer à l'enquête. Cela témoigne probablement de leur volonté de légitimer une position dominée dans l'espace syndical à partir de stratégies d'alliance avec le monde universitaire, que je représentais, mais aussi de mes propres sympathies avec leurs prises de position.

# Chapitre 7
# La normalisation des groupes professionnels : la fabrique des catégories du dispositif et la production de la désidentification

## Introduction

L'évaluation par standards prétend produire une image « authentique » des enseignants et de leurs pratiques. En dépit de cette ambition, nous avons déjà observé les limites et les contournements de l'évaluation au niveau local, qui demeurent tout de même cantonnés à des interactions rarement traduites nationalement. Il nous faut donc nous tourner à présent vers le fonctionnement des dispositifs d'évaluation au niveau national. Comment fonctionnent concrètement leurs principaux outils de mesure, le portfolio et l'épreuve de connaissances ? Qu'est-ce qui fait qu'un enseignant se retrouve catégorisé comme « insuffisant » ? Pour répondre à ces questions, dans ce chapitre nous étudions les pratiques des « évaluateurs », des enseignants enrôlés dans les dispositifs mexicain et chilien pour évaluer leurs pairs. Nous analysons leurs pratiques d'évaluation, le sens qu'ils donnent aux catégories des dispositifs et le rôle qu'ils y endossent. Nous identifions alors un mécanisme de normalisation de leur jugement et des catégories du dispositif. Par le biais de ce mécanisme ce sont les micro-politiques de l'évaluation qui sont en jeu. Les catégorisations des évaluateurs et des psychométriciens déterminent qui est considéré comme un enseignant légitime ou, au contraire, qui est sanctionné et stigmatisé. Nous verrons que, parce qu'elles ont été normalisées, ces catégorisations empêchent l'identification des enseignants évalués avec les catégories du dispositif.

Pour saisir les pratiques d'évaluation nous nous intéressons principalement au fonctionnement concret du portfolio d'enseignement et de l'épreuve de connaissances. La correction et la notation de ces épreuves sont des processus anonymes, confidentiels, réalisés selon des méthodologies relativement différentes au Mexique et au Chili et faisant intervenir à des degrés variables les enseignants évaluateurs et les psychométriciens des centres d'évaluation paraétatiques. Notre accès à ces processus a été permis sous condition d'acceptation d'un accord de confidentialité avec le prestataire de l'évaluation mexicaine, le centre Ceneval (voir encadré 4). Cet accès nous a permis d'observer les processus de correction des portfolios et des épreuves de connaissances au Mexique, mais nous empêche de décrire le contenu des grilles d'évaluation que nous avons pu observer sur place. Nous limiterons nos commentaires de ce document à la version présentée dans le manuel des évaluateurs (en ligne), ainsi qu'aux grilles d'évaluation chiliennes, qui sont publiques. Pour diverses raisons, au Chili,

nous n'avons pas pu observer les pratiques d'évaluation en situation. Nous les restituons à partir de nos entretiens avec les évaluateurs et les agents du centre MIDE, en plus de l'analyse de divers documents comme la grille d'évaluation. Ces matériaux sont aussi mobilisés au Mexique, ce qui nous permet, malgré la relative asymétrie entre nos deux terrains, de tenir la comparaison des pratiques d'évaluation pour montrer leurs effets convergents sur les hiérarchies professionnelles enseignantes.

Ce questionnement nous amène à interroger les effets symboliques et politiques des catégorisations. En suivant la littérature, nous pouvons identifier deux effets, la discrimination et la responsabilisation, qui correspondent à deux modes de classification, le nominalisme et l'ordinalisme[1]. Comme nous l'avons déjà explicité dans l'introduction générale de cette partie, le nominalisme fait référence à la classification des individus dans des catégories exclusives, dont les différences sont absolues et qui assimilent l'identité de l'individu à la catégorie, comme la nationalité. Malgré leur apparence horizontale, les classifications nominales sont mobilisées le plus souvent de façon hiérarchique[2], ce qui leur fait porter un potentiel discriminant. Nous pouvons apprécier ce potentiel dans la catégorie « insuffisant », qui sanctionne les enseignants obtenant des bas résultats au Chili et au Mexique. De son côté, l'ordinalisme sépare l'identité de la catégorisation en classifiant verticalement les individus en fonction de leurs résultats, de leur mérite. Marion Fourcade y voit le « rêve politique du libéralisme », dont « la réalisation ultime […] est un fractionnement vertical infini – une échelle sur laquelle tout et tout le monde puisse être pris en compte et classifié. »[3] L'effet principal pouvant être rattaché à l'ordinalisation est la mise en compétition des individus mesurés et comparés sur une échelle commune[4]. Nous devons ajouter à ces différences le fait que le nominalisme repose généralement sur le jugement d'experts (comme les évaluateurs enrôlés dans les dispositifs d'évaluation), tandis que l'ordinalisation sur la quantification, voir l'automatisation des classifications. En ce sens, les épreuves de connaissances à choix multiple mises en place au Chili et au Mexique ne discriminent pas *a priori* en fonction du genre des évalués mais les classent exclusivement en fonction du nombre de réponses correctes. Si le premier mode renvoie aux individus une image de « personne entière », ce qui facilite leur identification à la catégorie[5], le second les décompose en un « faisceau d'attributs », ce qui brouille les pistes de

[1] Marion Fourcade, « Ordinalization: Lewis A. Coser Memorial Award for Theoretical Agenda Setting 2014 », *Sociological Theory*, 2016, vol. 34, nº 3, p. 175-195.
[2] Même la catégorisation nominale la plus naturalisée (droite/gauche) implique une hiérarchisation et une valorisation (se tenir « droit », être « gauche »), voir Louis Dumont, *Homo hierarchicus: le système des castes et ses implications*, Paris, Gallimard, 1971.
[3] Marion Fourcade, « Ordinalization », art cit., p. 182 – nous traduisons.
[4] Tore Bernt Sorensen et Susan L. Robertson, « Ordinalization and the OECD's Governance of Teachers », *Comparative Education Review*, 2020, vol. 64, nº 1, p. 21-45.
[5] Michael Rodríguez-Muñiz, *Figures of the Future: Latino Civil Rights and the Politics of Demographic Change*, Princeton, Princeton University Press, 2021 ; Steven Epstein, *Impure Science: AIDS, Activism, and the Politics of Knowledge*, Berkeley, University of California Press, 1998.

la formation d'une identité collective[6]. Le tableau 12 résume ces principaux éléments de comparaison entre nominalisme et ordinalisme. Si elle combine des éléments de ces deux modes de classification, l'évaluation par standards ne peut pas être réduite à l'un ou à l'autre.

Le nominalisme et l'ordinalisme sont des idéauxtypes voués à se mêler en pratique[7]. Les standards sont un laboratoire privilégié pour étudier les tensions et les imbrications de ces deux modes de classification. Dans le cadre de ces dispositifs, les enseignants ne sont pas classifiés de façon parfaitement verticale et ordinale : il ne s'agit pas de trouver le *meilleur* enseignant, mais de mesurer le degré de correspondance de chaque enseignant au standard professionnel. La mesure de cette correspondance débouche sur quatre catégories de performance (« insuffisant », « suffisant », « bon » et « excellent ») qui sont nominales seulement en apparence : elles n'aboutisent pas sur une taxonomie de la profession. Les différences entre les catégories sont relatives et l'appartenance d'un enseignant à l'une ou l'autre peut évoluer en fonction de ses résultats à des évaluations successives. Pour rajouter à l'hybridation des modes de classification, dans les dispositifs d'évaluation par standards la performance des enseignants est quantifiée par des instruments psychométriques (notamment l'épreuve standardisée de connaissances), mais aussi appréciée de façon « qualitative » par des experts, les évaluateurs. Parce qu'ils combinent les logiques de classification et les techniques d'évaluation, les standards posent de nombreuses questions. D'abord, concrètement, comment et pourquoi les enseignants sont-ils classés dans une catégorie plutôt qu'une autre ? Comment est-ce que les évaluateurs évaluent leurs pairs ? Qui prend le dessus de ces processus de catégorisation, le jugement expert des évaluateurs ou la quantification psychométrique ? Si les standards combinent des éléments du nominalisme et de l'ordinalisme, combinent-ils aussi pour autant leurs effets respectivement discriminants et responsabilisants ?

Pour répondre à ces questions, nous mobilisons la notion de *normalisation*. La normalisation est un processus social bien connu des sociologues de la quantification et des historiens de la psychologie[8]. Il n'est en effet pas surprenant que nous retrouvions de la normalisation dans un outil prenant racine dans des savoirs psychométriques. La normalisation représente d'abord un outil de savoir permettant la description statistique des populations (la loi normale). La normalisation suppose, en ce sens, une convention de mesure selon laquelle les résultats de la population mesurée correspondront à une distribution normale, telle que représentée par la cloche de Gauss. La normalisation est aussi un outil de pouvoir, les catégories

[6] Greta R. Krippner et Daniel Hirschman, « The Person of the Category: the Pricing of Risk and the Politics of Classification in Insurance and Credit », *Theory and Society*, 2022, vol. 51, p. 685-727.
[7] Marion Fourcade et Kieran Healy, « Categories All the Way Down », *Historical Social Research*, 2017, vol. 42, nº 1 (159), p. 286-296 ; Marion Fourcade, « Ordinalization… », art cit..
[8] John Carson, *The Measure of Merit: Talents, Intelligence, and Inequality in the French and American Republics, 1750-1940*, Princeton, Princeton University Press, 2007 ; Nikolas S. Rose, *Governing the Soul: the Shaping of the Private Self*, Londres, Free Association Books, 1990.

du dispositif adoptent un sens normatif et contraignent les comportements des individus pour les faire correspondre à la norme[9]. La normalisation fait donc référence en même temps à des *effets* stigmatisants et disciplinaires et à des *pratiques* de classification et de distribution des résultats. Ces dernières méritent une attention singulière et nous permettent de caractériser le fonctionnement de l'évaluation par standards.

Le passage par les pratiques d'évaluation nous permet de faire ressortir les enjeux de justesse des mesures et de justice de l'évaluation et les différentes grammaires professionnelles mobilisées par les acteurs pour les trancher[10]. Par ce biais, nous pouvons interroger comment et pourquoi produire des résultats normalisés est important pour les psychométriciens et pour les évaluateurs. Si les premiers y voient une confirmation de la « validité » scientifique et de la capacité de « véridiction »[11] de l'instrument, les seconds s'approprient de la normalisation pour réduire le nombre de collègues catégorisés comme « insuffisants », réduisant ainsi le fardeau moral de leur travail[12]. Mais comment est-ce que ces objectifs sont-ils négociés en pratique ? Quels enjeux de pouvoir pouvons-nous identifier de cette rencontre entre l'expertise professionnelle et l'expertise statistique ?

Ce passage par les pratiques d'évaluation enrichit l'analyse de la dimension politique de la normalisation. Nous faisons l'hypothèse que le contenu moral et discriminant des catégories du dispositif n'est pas prescrit en amont, mais relève du travail caché de ces acteurs. Pour étudier cette question, il nous faut interroger comment les évaluateurs catégorisent leurs collègues. Puisqu'ils ne disposent que de quelques renseignements (style de rédaction du portfolio, images jointes à ce document), nous pouvons espérer retrouver des formes de discrimination « infra-catégorielles »[13], résultant de stéréotypes ou d'assimilation des évalués à certains sous-groupes sociaux, raciaux ou professionnels. Le passage des catégories des

[9] Ian Hacking, « Leçon n°3. Normalisation. L'"Épidémie" d'obésité. », *Façonner les gens (II). Cours au Collège de France*, Paris, 2005, en ligne ; voir aussi Wendy Nelson Espeland et Michael Sauder, « The Discipline of Rankings: Tight Coupling and Organizational Change », *American Sociological Review*, 2009, vol. 74, n° 1, p. 63-82 et Hugo Bertillot, « Mesurer la qualité pour transformer l'hôpital ? Analyse sociotechnique d'une discrète quantification », *Revue française de socio-économie*, 2017, vol. 19, n° 2, p. 131-152.

[10] Alain Desrosières, *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2010, chapitre 3 ; Michèle Lamont, *How Professors Think: Inside the Curious World of Academic Judgment*, Cambridge, Harvard University Press, 2009.

[11] Michel Foucault, *Wrong-Doing, Truth-Telling: The Function of Avowal in Justice*, Chicago, University of Chicago Press, 2014.

[12] La dimension morale du travail d'évaluation s'apparente à celle des guichetiers devant juger des situations individuelles dans un cadre contraint, ce pourquoi les évaluateurs doivent développer une série de techniques de « construction morale » de leurs collègues. Nous ne pouvons pas pour autant oublier que, même si évalués à distance, il s'agit bien de leurs collègues de profession ce qui, à certains égards, rapproche le travail d'évaluation de certains « choix tragiques » amenant les décideurs à développer des « principes de justice locale ». L'objectivité apparente permise par la normalisation peut être considérée comme un de ces « principes ». Sur la « construction morale » voir Yeheskel Hasenfeld, « Organizational Forms as Moral Practices: The Case of Welfare Departments », *Social Service Review*, 2000, vol. 74, n° 3, p. 329-351. Sur les « choix tragiques », voir Guido Calabresi et Philip Bobbitt, *Tragic Choices. The Conflicts Society Confronts in the Allocation of Tragically Scarce Resources*, New York, Norton, 1978.

[13] Ellis P. Monk, « Inequality without Groups: Contemporary Theories of Categories, Intersectional Typicality, and the Disaggregation of Difference », *Sociological Theory*, 2022, vol. 40, n° 1, p. 3-27.

évaluateurs aux catégories du dispositif nous permet de faire l'hypothèse de la « dé-catégorisation fantôme »[14], où la traduction des jugements en résultats quantifiés contribue à effacer ces biais des catégorisations que reçoivent les enseignants évalués. Dans les formes de catégorisation, dé-catégorisation et, éventuellement, de re-catégorisation se joue l'éventuelle *identification* des enseignants aux groupes construits par l'évaluation et la reproduction des inégalités entre différents segments professionnels.

Tableau 12 : La normalisation comme mode de classification

| Dimensions | Mode de classification | | |
|---|---|---|---|
| | Nominal | Ordinal | Normal |
| Technique de classification | Catégories (sociales ou administratives) | Scores | Scores et catégories du dispositif |
| Processus social d'évaluation | Jugement expert | Quantification | Jugement expert standardisé |
| Type d'individuation* | « Personne entière » | « Agrégat d'attributs » | « Personne entière » |
| Discrimination** | Catégorielle | Individualisation – « Dé-catégorisation fantôme » | Individualisation – « Re-catégorisation fantôme » |
| Effet politique (voir Chapitre 8) | Collectif « activable » | Démobilisation | Désidentification |

Source : élaboration propre.
* Nous empruntons ces notions à G.R. Krippner et D. Hirschman, « The Person of the Category », art cit.
** Nous empruntons la notion de « dé-catégorisation fantôme » à Marion Fourcade, « Ordinalization », art cit.

Pour caractériser la normalisation, ce chapitre procède en quatre temps. Dans un premier temps, nous décrivons les caractéristiques socio-professionnelles et la conception de soi des évaluateurs, pour faire ressortir leur disposition à l'effacement de soi derrière les techniques du dispositif (1.). Néanmoins, la standardisation de leur jugement ne permet pas d'automatiser parfaitement l'évaluation des portfolios des enseignants. Dans un second temps, nous voyons comment les évaluateurs réintroduisent leurs propres définitions, catégorisations et valorisations de l'enseignement au sein du dispositif, et comment celles-ci sont normalisées par les techniques psychométriques (en nous centrant ici sur l'épreuve de connaissances) (2.). Nous montrons ensuite comment la « dé-catégorisation fantôme » réifie ces jugements et efface leur dimension catégorielle, créant un sentiment de dépossession et d'illégitimité chez les évaluateurs (3.). Nous retrouvons néanmoins certains des biais catégoriels au niveau des résultats agrégés du dispositif, qui sont étudiés dans une quatrième et dernière section (4.).

[14] Marion Fourcade, « Ordinalization », art cit., p. 188.

## 1. Devenir évaluateur : la normalisation du jugement expert

Les dispositifs chilien et mexicain d'évaluation se caractérisent par l'inclusion des enseignants dans le processus de correction des épreuves, les « évaluateurs ». Si ce terme regroupe différents modes de participation à l'évaluation (voir tableau 13), dans tous les cas, les évaluateurs sont recrutés pour leurs connaissances enseignantes pratiques et doivent apporter une texture contextuelle à l'application d'un instrument standardisé. Pour ce faire, les évaluateurs travaillent main dans la main avec les psychométriciens et statisticiens des centres d'évaluation chargés d'élaborer et de mettre en œuvre le dispositif (au Mexique, le Centre national d'évaluation de l'enseignement supérieur, au Chili, le MIDE). Si ces derniers considèrent que l'expertise « en contenu » ou « pédagogique » de ces enseignants enrôlés dans le dispositif est essentielle pour garantir la « validité »[15] de l'évaluation, leurs attentes formelles et mathématiques encadrent leur travail de façon constante. Mais, avant d'analyser l'imbrication de ces expertises et la singulière construction de « l'objectivité » qui s'y joue, qui sont les évaluateurs ? Pourquoi s'engagent-ils dans ces dispositifs standardisés d'évaluation de leurs collègues ? Les critères de sélection institutionnels, les quelques statistiques descriptives qui existent sur ce petit groupe professionnel et nos entretiens avec ces acteurs nous permettent de répondre à ces questions (1.1.). La description de ces caractéristiques nous permet de comprendre la disposition de ces enseignants jeunes et diplômés à juger leurs pairs et à normaliser leur jugement (1.2.).

Nous montrons que la production de la normalisation se traduit dans un regard qui considère l'excellence et le manque de performance comme des faits rares et qui catégorise les performances enseignantes comme moyennes, normales. Cette normalisation tire sa force d'une prétention à l'objectivité. Les évaluateurs ne doivent pas seulement formaliser et standardiser leurs appréciations de leurs collègues, mais apprendre, chemin faisant, à devenir objectifs en intériorisant les techniques de l'évaluation et leurs logiques. Cette objectivité est décrite comme une échappatoire aux interprétations situées, subjectives ou personnelles et comme l'accès à un regard distancié et neutre. Si les évaluateurs aspirent à produire ce type de jugement « juste » (en termes de précision et de justice), il en demeure que, en pratique, le dispositif laisse des portes ouvertes à l'interprétation. Comme dans le cas des guichetiers devant traiter un nombre élevé de dossiers dans un temps limité, ces marges amènent les évaluateurs à redéfinir les portfolios de leurs collègues non pas tant en fonction de leur capacité à illustrer les pratiques enseignantes, mais en fonction de leur forme et de leur capacité à répondre aux besoins pratiques du processus d'évaluation.

[15] La notion de validité est centrale dans le champ de la mesure psychométrique. Si elle repose principalement sur des indicateurs statistiques du « comportement » des épreuves, elle dépend aussi, dans ce cas, du contenu évalué, et non seulement de la forme.

Tableau 13 : Types d'évaluateur et pratiques d'évaluation

| Instrument | Type de participation des évaluateurs | |
|---|---|---|
| | Chili | Mexique |
| Portfolio | « Correcteurs »<br>*- Lecture et correction des portfolios*<br>*- Visionnage et correction des enregistrements de cours* | « Évaluateurs pairs »<br>*- Lecture et correction des portfolios* |
| Épreuve | « Experts en contenu »<br>*- Commentent les différentes étapes de construction des questions de l'épreuve*<br>*- Construisent paliers de performance (technique Bookmark)* | « Experts en contenu »<br>*- Réalisent les différentes étapes de construction des questions de l'épreuve*<br>*- Construisent paliers de performance (technique Angoff)* |
| Entretien avec un pair | « Évaluateurs pairs »<br>*- Réalisent l'entretien* | – |
| Rapport du directeur | – | – |

Source : élaboration propre.

### *1.1.* Primus inter pares *? Composition, dispositions et conception de soi d'une « élite » professionnelle*

Dans les couloirs de l'administration, les évaluateurs sont considérés comme l'« élite » de la profession. Parce que les évaluateurs ont de bons résultats à une évaluation qu'ils rejoignent volontairement à l'issue d'un processus de sélection, ils seraient en quelque sorte des enseignants modèle. Cette première section interroge cette affirmation en considérant les caractéristiques sociales et professionnelles (âge, diplôme, expérience) de ces acteurs. Si ce sous-groupe professionnel est dans les faits composé d'acteurs différents, les évaluateurs sont effectivement plus diplômés et plus jeunes que la moyenne enseignante. Mais, pourquoi choisissent-ils et elles de s'investir dans le jugement de leurs collègues ? Les réponses à cette question varient entre les avantages salariaux, la professionnalisation et les volontés de connaissance du dispositif et de son fonctionnement.

*Devenir évaluateur : les caractéristiques et les prédispositions du sous-groupe professionnel*

La correction des portfolios est un processus restreint à une petite portion de la profession, les enseignants souhaitant devenir évaluateurs doivent ainsi passer par différents processus de sélection[16]. Alors que devenir évaluateur est un choix volontaire, les données sociographiques

[16] Au Mexique, le processus de sélection des correcteurs est piloté centralement par l'INEE, tandis qu'au Chili, ce sont les universités qui contrôlent le processus. En effet, la correction des épreuves y est externalisée au MIDE, qui corrige un petit nombre de copies, mais qui soustraite le gros du travail à des tierces universités. Entre 2018 et 2022 ont participé les suivantes universités : Université catholique de Santiago, Université catholique de Valparaíso, Université catholique Silva Henríquez, Université de Concepción, Université Diego Portales,

nous permettent d'ébaucher les contours de cette « élite » enseignante caractérisée, par-delà son enrôlement volontaire dans le dispositif, par sa jeunesse et son niveau de diplôme.

Notons d'abord que les enseignants sélectionnés pour évaluer leurs pairs représentent une mince frange de la profession. Au Chili, environ 1 000 évaluateurs participent tous les ans au processus d'évaluation, soit 0,004 % des enseignants deviennent correcteurs[17]. Au Mexique, 4 271 évaluateurs ont été certifiés entre 2014 et 2017, soit une proportion équivalente de la profession : 0,003 %[18]. Ces données concernent le principal rôle des enseignants dans le dispositif, la correction des portfolios de leurs collègues (environ 20 000 par an au Chili, ce chiffre a pu dépasser les 100 000 au Mexique). Cependant, l'on retrouve des enseignants dans une série d'autres rôles (détaillés dans le tableau 13), que nous regroupons sous l'étiquette « évaluateur ». Ces différents rôles diffèrent dans leurs tâches et dans leurs modes de sélection. Dans tous les cas, autant au Mexique qu'au Chili, les différents types d'évaluateurs doivent avoir été classé dans une des deux catégories de performance supérieures à leur propre évaluation. Si les correcteurs du portfolio doivent par ailleurs passer par un processus de certification – relativement flexible au Chili (ancienneté et titre professionnel), plus contraignant au Mexique (où les évaluateurs doivent aussi attester d'une expérience de formation des pairs et ne pas occuper des postes de représentation syndicale – l'accès à d'autres rôles est moins formalisé, par exemple, les presque 3 000 « évaluateurs pairs » chargés d'interviewer leurs pairs au Chili doivent seulement attester leur performance à l'évaluation, tandis que la participation à la construction des épreuves dans les deux pays peut passer par des contrats avec les centres d'évaluation.

Devenir évaluateur implique d'accéder, dans les représentations de l'administration et dans la conception de soi de ces enseignants, au statut d'« élite » professionnelle[19]. Cette conception élitaire prend racine dans l'engagement volontaire des évaluateurs dans les dispositifs, mais aussi dans leur jeunesse et surtout dans leur niveau d'études. Au Mexique, les évaluateurs sont jeunes (moins de 40 ans en moyenne), principalement des femmes (deux tiers, une proportion similaire à celle de l'ensemble de la profession) fortement diplômées : en 2014

Université La Serena et Université de la Frontera et Université Aldolfo Ibáñez. Avant 2018, l'Université catholique de Santiago corrigeait environ 21 % des portfolios (si l'on inclut ceux corrigés par MIDE (n=34)), ce qui en faisait le principal centre de correction.

[17] Le nombre est variable d'année en année en fonction du nombre d'évalués. Il est de 1 043 sur la période 2019-2021. Notons que le nombre de correcteurs du portfolio a fortement augmenté dans les années récentes, suite à l'inclusion des enseignants des écoles privées subventionnées au dispositif « carrière enseignante ». Les données sur les évaluateurs chiliens sont tirées de CPEIP, « Correctores/as y evaluadores/as pares. Periodo 2018-2021 », Solicitud de acceso a la información pública NºAJ001T0009389, 2023, celles sur la composition de la profession sont tirées de MINEDUC, *Estadísticas de la educación 2018*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2019.

[18] Les données sur les évaluateurs mexicains sont tirées de Jimena Hernández Fernández, Ivania de la Cruz Orozco et Ana Elizabeth Razo Pérez, « Perfil de los evaluadores pares en México (2014-2017) », *Revista mexicana de investigación educativa*, 2020, vol. 25, nº 86, p. 627-656, celles de la profession de INEE, *Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*, México, INEE, 2017, p. 12.

[19] Entretien, directrice générale de formation, capacitation et certification à l'INEE, 06 février 2018.

et 2015 environ 60 % sont en train d'obtenir ou ont obtenu un diplôme de master et entre 15 et 20 % ont obtenu ou sont en train d'obtenir un doctorat – contre un 9 % de masters et 1,1 % de docteurs dans la population enseignante générale[20]. En accord avec les critères de sélection, leur participation dans le dispositif fait suite à des résultats positifs à l'évaluation : en 2015, 77 % ont été catégorisés comme « bons » ou « excellents », contre environ 43 % dans ces catégories au niveau national[21]. En ligne avec l'importance attribuée aux expériences d'encadrement et de formation, « seulement » 60 % des évaluateurs sont des enseignants en poste et, dans les deux cinquièmes restants, l'on trouve jusqu'à 20 % de directeurs et sous-directeurs et presque 12 % de superviseurs et conseillers pédagogiques. La forte présence de ces cadres scolaires intermédiaires dans des rôles d'évaluation rapproche la fonction d'évaluateur d'autres modes d'enrôlement bureaucratique et de managérialisation des professionnels comme ceux décrits dans le chapitre précédent. Les évaluateurs chiliens (« pairs » et « correcteurs de portfolio ») présentent des caractéristiques similaires à leurs homologues mexicains[22]. Tout aussi féminisés que la population enseignante générale (à hauteur de trois quarts), les correcteurs du portfolio chilien sont aussi jeunes (42 % sont dans la trentaine), mais expérimentés (seulement 2 % a moins de 30 ans). Ces résultats sont similaires à ceux des évaluateurs réalisant l'entretien (50 % a moins de 40 ans). Si ces proportions ne s'écartent pas en grande mesure de la distribution par âge de la population enseignante générale, leur niveau de diplôme distingue le groupe des évaluateurs : 39 % des correcteurs de portfolio et 24 % des évaluateurs pairs sont diplômes d'un master – contre 15 % dans la population enseignante[23].

Ces éléments sont représentatifs de caractéristiques et des prédispositions sociales de la frange évaluatrice de la profession. L'enrôlement volontaire de ces enseignants généralement rentrés dans la profession après l'introduction de l'évaluation (notamment au Mexique, si l'on inclut la période de « *Carrera* », introduit en 1992), laisse entrevoir une naturalisation des dispositifs d'évaluation et l'affaiblissements des critiques à leur égard. Nous verrons que cela n'est pas nécessairement le cas et que, tout en étant des rouages essentiels du travail d'évaluation (et peut être en raison de cela), les évaluateurs remettent aussi en question la légitimité des épreuves et de leurs résultats. Que ce soient les enseignants les plus jeunes et les plus diplômés qui s'investissent dans l'évaluation ne devrait cependant pas nous surprendre. En

[20] Jimena Hernández Fernández, Ivania de la Cruz Orozco et Ana Elizabeth Razo Pérez, « Perfil de los evaluadores pares en México », art cit. ; INEGI, *Estadísticas a propósito del día del maestro*, Ciudad de México, INEGI, 2021.
[21] Les évaluateurs n'ayant pas accédé à ces catégories peuvent s'expliquer par le manque de candidats dans de nombreux États fédérés, ce qui aurait fait que des candidats ne remplissant pas tous les critères aient pu être sélectionnés. Par exemple, 2 % des évaluateurs ont moins de 20 ans, alors qu'un minimum de trois ans d'expérience dans l'enseignement est exigé.
[22] Les statistiques de ce paragraphe proviennent de CPEIP, « Correctores/as y evaluadores/as pares », *op. cit.*
[23] OCDE, *TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals*, Paris, OCDE, 2020, p. 127.

définitive, ce sont eux qui ont le plus de chances objectives de bénéficier d'une conception méritocratique et standardisée de la valeur enseignante reconnaissant leurs efforts de formation par des compléments de salaire ou des promotions (au Mexique). Cet aspect « objectif » de l'enrôlement ne devrait cependant pas faire écran aux raisons avancées par les évaluateurs pour justifier leur participation aux dispositifs. Celles-ci nous renseignent sur leur conception de soi et de la profession, une dimension « subjective » qui sera particulièrement importante pour éclairer leurs pratiques d'évaluation.

*Les bonnes raisons de juger ses pairs : les justifications et les conceptions de soi des évaluateurs*

Deux éléments ressortent lorsque l'on interroge les « bonnes raisons » avancées par les évaluateurs pour justifier leur participation à l'évaluation : le salaire et, surtout, la professionnalisation et la responsabilité professionnelle. Si la dimension salariale du rôle d'évaluateur n'est pas négligeable, en nous concentrant sur sa dimension professionnelle nous sommes en mesure de faire ressortir davantage la conception de soi élitaire de ces enseignants. Cette conception est particulière : si les évaluateurs s'estiment toujours de enseignants ordinaires, le fait même d'accéder aux coulisses du dispositif pour accéder à une position de jugement sur leurs pairs légitime leur revendication d'être *primus inter pares*, premiers parmi les égaux, garantissant l'objectivité et la justesse de l'évaluation.

Évaluer est, pour plusieurs de nos enquêtés mexicains, une activité « glamour ». Que ce soit lors de la construction des questions de l'épreuve de connaissances ou de la correction des portfolios, ils investissent ce travail comme un espace de discussion professionnelle entre pairs. Ainsi, 79 % déclare s'être engagé dans l'évaluation pour des raisons de « développement professionnel »[24]. Tout cela va sans négliger un fait majeur : toutes leurs participations sont rémunérées et, les réalisant en détachement professionnel, ils continuent de percevoir leur salaire habituel. Cela peut représenter un complément de salaire substantiel, notamment lors de longues séances de correction de portfolios s'étalant parfois sur un ou deux mois, où ils peuvent toucher environ 1 000 pesos par jour (50 €) – c'est à dire, gagner pour une semaine de travail l'équivalent aux deux tiers du salaire mensuel d'un enseignant du primaire débutant, qui en 2018 équivaut à 8 043 pesos (331 €). De plus, pour ceux se rendant à la Ciudad de Mexico pour ces activités, le logement, le transport et la restauration sont pris en charge par l'administration, qui les loge généralement dans des hôtels à quatre ou cinq étoiles. Le prestige de ces rencontres est mis en avant par les enquêtés, certains allant jusqu'à critiquer leur somptuosité, qui encouragerait des formes de « tourisme pédagogique »[25] chez certains de leurs collègues ne

[24] J. Hernández, I. Cruz, A. E. Razo, « Perfil de los evaluadores pares en México », art cit.
[25] Entretien, évaluateur (art), ancien sous-directeur de la direction d'arts du ministère de l'Éducation, Ciudad de México, 08 février 2019.

cherchant qu'à passer un bon moment dans la capitale. Par-delà ces participations à la correction des portfolios, les « collaborations » avec le Centre national d'évaluation (Ceneval) sont aussi une source de reconnaissance et de statut professionnel : « Ça m'a beaucoup rapporté. Je me sens reconnu, Ceneval te reconnait. Ils te donnent la lettre de participation et, en termes de *pointite*[26] Ceneval te rapporte beaucoup – dans le monde académique on aime avoir ces papiers pour dire "j'ai fait ça", "j'ai participé à ça". »[27]

La participation des enseignants chiliens à l'évaluation nous permet aussi de voir l'imbrication entre considérations salariales et professionnelles. Dans un contexte où les salaires et la stabilité professionnelle des enseignants sont relativement précaires, devenir évaluateur peut être une source complémentaire de revenus, qui implique néanmoins de s'investir pendant la période de vacances estivales pour des sommes pas toujours intéressantes : « A un moment j'ai considéré la possibilité de devenir évaluateur, pour gagner plus d'argent. Mais j'ai vu le temps que ça demandait et la paye… et ce n'était pas assez. »[28]. Ces contraintes (qui contrastent avec la situation au Mexique, où les épreuves sont corrigées pendant l'année scolaire, ce qui multiplie le salaire des évaluateurs sans leur faire perdre de congés), produisent un manque structurel de candidats. D'après une correctrice de portfolios, « la sélection n'était pas rigoureuse […] le profil type c'est l'enseignant sans famille et qui est disponible […] les personnes qui ont vraiment les capacités ne se motivent pas ». Si elle décide de s'investir dans le dispositif c'est pour le connaître de l'intérieur :

> « Maintenant je suis aussi "évaluatrice pair", parce que si tu as des bons résultats à l'évaluation ils t'invitent à participer. Je l'ai fait essentiellement pour les mêmes raisons [que je suis devenue correctrice] : pour connaître le système, pour apprendre. C'était ça mon intérêt, parce que la paie… Ils mettent un an pour te payer et ce n'est même pas si attractif. C'était plus que rien pour apprendre. »[29]

Les rétributions salariales étant incertaines et relativement minces, certains enseignants décident tout de même de participer à la correction de leurs collègues pour « connaître le système », un cercle qui peut être vertueux dans des cas comme celui de cette enseignante d'histoire-géographie. Passée par la correction des portfolios avant sa propre évaluation, elle a pu comprendre les logiques d'évaluation à l'œuvre dans le fonctionnement du dispositif, obtenir un bon résultat et accéder par la suite aux fonctions « d'évaluatrice pair ». Si ces formes

[26] « *Puntitis* » en espagnol, ou la maladie de l'accumulation de points, certificats et reconnaissances académiques.
[27] Entretien, évaluateur (art et espagnol), enseignant dans des collèges et vacataire au siège de l'université TEC Monterrey de la capitale, passé par l'enseignement privé, Ciudad de México, 31 janvier 2019. Notons que la référence au « monde académique » s'explique par son inscription partielle dans l'enseignement universitaire mais qu'elle illustre, de façon plus générale, une distinction vis-à-vis l'enseignement scolaire.
[28] Entretien, enseignant de philosophie dans un lycée municipal réputé de très bonne qualité de la capitale, Santiago de Chile, 16 octobre 2019.
[29] Entretien, évaluatrice, enseignante d'histoire-géographie dans un lycée municipal réputé de très bonne qualité de la capitale, Santiago de Chile, 31 octobre 2019.

d'ascension professionnelle par l'investissement stratégique dans l'évaluation ne sont pas rares, un cas plus typique, principalement au Mexique, est celui d'évaluateurs se méfiant de l'institution et souhaitant garantir la justice et l'objectivité de l'évaluation. Après avoir vu sa participation annulée à des concours de recrutement quelques années auparavant, une de nos enquêtées explique avoir souhaité « passer de l'autre côté » pour observer les rouages du dispositif :

> « J'avais très peu de confiance dans ce que je lisais et j'écoutais de la part des autorités, à cause de mon vécu. Je me disais moi-même, "ils vont vouloir m'évaluer pour me sortir à nouveau du système, dans lequel j'ai eu autant de mal à rentrer." […] Précisément [ce qui m'a mené à être évaluatrice] était de savoir qui allait m'évaluer. Parce que, après mon expérience où ils ont annulé ma participation au concours, j'avais l'impression que ces évaluations étaient faites par des gens qui n'avaient aucune idée sur l'enseignement […] et qui n'avaient pas de clarté sur ce quoi ils allaient m'évaluer. Que tout n'était qu'une grande mascarade. »[30]

Si les évaluateurs sont réflexifs et critiques vis-à-vis le fonctionnement des outils d'évaluation qu'ils contribuent à faire fonctionner, leur souci de produire des évaluations « justes » et « objectives » n'est pas pour autant moindre. Ce dernier élément n'est pas mineur, et cela pour deux raisons. D'une part, en s'érigeant en tant qu'arbitres, ou du moins parties prenantes, de la justice professionnelle, les évaluateurs se conçoivent comme *primus inter pares*. Tout en revendiquant leur appartenance et leur identité enseignante, les évaluateurs occuperaient une place distinguée par rapport à leurs collègues. D'autre part, ce souci d'impartialité fait que les évaluateurs sont prédisposés à l'effacement de soi par le biais des techniques psychométriques mobilisées tout au long de l'évaluation et qui entendent produire « l'objectivité mécanique »[31]. Alors qu'ils ont été enrôlés pour apporter leur « expertise en contenu » au dispositif, celui-ci exige d'eux qu'ils adoptent un regard standardisé pour juger les performances de leurs collègues.

### *1.2. Devenir objectif : la correction du porfolio et la normalisation du jugement des évaluateurs*

Les évaluateurs reçoivent un entrainement serré qui vise à produire, d'une part, l'objectivité du dispositif et, d'autre part et comme précondition, l'automatisation de leurs pratiques d'évaluation. Ces deux dimensions sont inextricablement liées. Puisque la littérature psychométrique considère ces « experts en contenu » autant comme des rouages indispensables

[30] Entretien, évaluatrice, enseignante pour des étudiants avec des besoins spéciaux dans des collèges de la capitale, Ciudad de México, 07 février 2019.
[31] L. Daston, « Objectivity and the Escape from Perspective », art cit.

de l'évaluation professionnelle que comme de potentielles sources d'erreurs de mesure[32], dans les deux pays, la discipline du regard et des pratiques des évaluateurs est une condition première de leur incorporation aux dispositifs d'évaluation.

*Évaluer ses pairs : mode d'emploi*

Avant d'en venir aux pratiques d'évaluation, il convient d'expliciter les indications données aux évaluateurs, ce qui nous permet d'apprécier les modes de catégorisation et de classification souhaités par l'administration. Pour les mettre en lumière, nous étudions deux documents clé du devenir évaluateur : le manuel de l'évaluateur et la grille de correction du portfolio[33]. Ces deux documents sont complémentaires et éclairent comment les indications reçues par les évaluateurs les orientent vers un jugement normalisé : c'est-à-dire, ajusté à la norme du dispositif, d'une part, et produisant une distribution normale des résultats, d'autre part. L'analyse du manuel, de la grille d'évaluation et des pratiques d'évaluation des évaluateurs montre que les évaluateurs sont amenés par les psychométriciens des centres d'évaluation à classer leurs collègues dans les catégories intermédiaires de performance et à réduire les marges de la distribution des résultats – « l'excellence » et « l'insuffisance ».

Le manuel de correction du portfolio présente l'évaluation de la performance comme la mesure de « processus cognitifs » des enseignants, c'est à dire la « capacité à établir des relations entre décisions, actions et éléments demandés dans la tâche ». Ces processus se retrouvent à l'intérieur des huit « tâches » évaluées par le portfolio (par exemple : « dans quelle mesure les activités d'apprentissage mises en place, l'organisation des élèves et l'utilisation des ressources […] répondent-elles aux besoins éducatifs et à diversité des élèves pour favoriser l'apprentissage indiqué dans la planification ? figure 15 en annexe). Chaque tâche peut être remplie de façon insuffisante, suffisante, bonne ou remarquable, des niveaux de performance auxquels correspondent différents « processus cognitifs » enseignants, comme « mentionner », « décrire », « expliquer » ou « raisonner » ses choix de planification et d'enseignement (voir figure 15 en annexe). Ce sont les évaluateurs qui doivent identifier ces différents « processus »

[32] Voir par exemple : Issac I. Bejar, « Rater Cognition: Implications for Validity », *Educational Measurement: Issues and Practice*, 2012, vol. 31, nº 3, p. 2-9 ; María Rosa García, Pablo E. Torres et Carolina Leyton, « Representaciones cognitivas involucradas en la corrección de portafolios docentes », *Pensamiento Educativo, Revista de Investigación Latinoamericana (PEL)*, 2013, vol. 50, nº 1, p. 21-39 ; María Asunción Pérez-Cotapos Valenzuela et Sandy Taut, « Adaptación y Pilotaje de un Portafolio Para Evaluar Prácticas de Evaluación de Aprendizajes en el Aula en Profesores de Matemática de Segundo Ciclo Básico », *Psykhe*, 2016, vol. 25, nº 1, p. 1-14.

[33] Ces deux documents ont été différemment publicisés au Mexique et au Chili, ce qui contraint relativement notre analyse. Au Mexique, seulement le manuel a été rendu public, l'Institut national d'évaluation de l'éducation et le prestataire de l'administration (le Centre national d'évaluation) considérant qu'une publicisation de la grille compromettrait la sécurité des épreuves. Au Chili, c'est le choix contraire qui a été réalisé, l'administration ayant été contrainte de rendre la grille publique en 2020 suite aux exigences du mouvement enseignant « Évaluons l'évaluation ». Ce groupe, particulièrement actif depuis 2019, a été formé sur les réseaux sociaux par des enseignants critiques de l'évaluation. Les grilles de correction du portfolio sont disponibles à l'adresse suivante : https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1cbYqlvKCPk5uttuhW0Vm6MIO9s8lEDzo

et évaluer la « correspondance » entre les écrits et les documents présentés dans le portfolio, d'une part, et la grille d'évaluation, d'autre part. Pour cela, ils doivent mobiliser leurs « savoirs, habilités, aptitudes et expérience », tout en restant à l'intérieur des bornes limitées par « les critères et les instructions techniques […] signalés dans la grille »[34]. Ce document étant confidentiel au Mexique, nous reproduisons ici la version schématique présentée dans le manuel (figures 15 et 16 en annexe), où nous pouvons apprécier que la performance enseignante est conceptualisée non seulement comme la capacité à exécuter le travail d'enseignement dans la salle de cours, mais que celui-ci est décomposé en « processus cognitifs » que l'enseignant doit prouver maîtriser, mais dont les contours demeurent opaques. En effet, les enseignants ne savent pas que les critères d'évaluation reviennent à l'analyse de ces « processus » peu définis et ne disposent pour s'orienter que de quelques questions traduisant et concrétisant chaque tâche en « sous-tâches ».

Les variations des interprétations des évaluateurs rendent l'identification à distance des processus cognitifs enseignants très complexe. Pour résoudre ces variations, le manuel induit la normalisation du jugement des évaluateurs. Nous pouvons observer cela à partir des cas pratiques qui y sont présentés, où chaque « tâche » est décrite et accompagnée d'explications sur comment catégoriser la performance de l'enseignant. Dans cet exemple (figure 19 en annexe) nous observons en même temps comment l'enseignant tente de répondre aux différents éléments requis dans le portfolio, en mêlant réponses écrites et images à l'appui (qui ne sont pas nécessaires pour toutes les tâches), et quels sont les critères pour évaluer les « action-processus cognitifs ». A la conclusion de cet exemple, nous apprenons que la performance de l'enseignant à cette tâche devrait être qualifié comme « 2. Suffisant » (le feu vert présenté dans la dernière image de la figure 19 en annexe). S'il évite le niveau « insuffisant » en reliant sa description de cours « à l'attention des besoins éducatifs, aux caractéristiques de la diversité des élèves et aux preuves à l'appui », il n'accède pas à un niveau « bon » qui demande « d'expliquer l'organisation des élèves, l'usage des ressources et la distribution du temps », ou à un niveau « remarquable » (feu rouge) qui aurait demandé une justification de cette explication.

La différenciation des niveaux de performance est en effet très fine, comme nous pouvons le voir dans la figure 16 (en annexe). Alors que les extrémités de l'échelle de performance (« remarquable » et « insuffisant ») se découpent nettement – l'un pour son manque (« *sans* ordre ou séquençage logique », « des relations entre les actions et les conditions de la tâche *ne sont pas* établies », « *pas* de cohérence entre ce qui est rapporté, la planification, le diagnostic et les preuves à l'appui »), l'autre pour sa complétude (« cohérence *totale* », « *tous* les éléments sont reliés », « les raisons qui justifient ses décisions sont expliquées ») – les

[34] CNSPD, *Manual para el evaluador, op. cit.*, p. 7.

frontières entre les catégories intermédiaires de performance (« bon » et « suffisant ») sont poreuses et ouvrent des marges d'interprétation. Par exemple, alors que l'enseignant « suffisant » « décrit les actions ou les éléments demandés par la tâche » mais ne « détaille pas les caractéristiques » de ces éléments, l'enseignant « bon » non seulement décrit ses décisions mais les « explique », en « détaillant » les différents éléments qui les composent (sans pour autant justifier cette explication, ce qui le ferait être « remarquable »). La netteté des catégories extrêmes et les ambigüités des catégories centrales expliquent en partie l'orientation des évaluateurs vers ces dernières : du moment où certains éléments sont présents, mais pas tous, où pas assez justifiés, l'enseignant devrait être classé comme « suffisant » ou « bon ».

Nous observons cette force centripète plus clairement dans la lecture de la grille d'évaluation chilienne. Comme cela est visible dans les figures 17 et 18 (en annexe), les catégories extrêmes sont nettement définies par opposition aux catégories centrales. Alors que les « insuffisants » « ne remplissent pas les conditions du niveau basique », les « excellents » « remplissent les conditions du niveau compétent » et réalisent des activités supplémentaires comme, dans le cas de l'évaluation de l'ambiance de travail, « propose une activité où ce sont les élèves qui construisent et découvrent les apprentissages du cours, ce qui démontre de la confiance dans leurs capacités » (figure 18).

Le manuel des évaluateurs et la grille d'évaluation orientent ainsi le regard des évaluateurs chiliens et mexicains vers les catégories intermédiaires de performance. Ce faisant, la grille devrait assurer une distribution normale des résultats de la population évaluée – peu d'effectifs dans les extrêmes, une majorité distribuée autour du centre. Or, que ces dispositions formelles se traduisent dans des pratiques effectives de normalisation demeure une question ouverte. Les évaluateurs pourraient par exemple surreprésenter le nombre de « remarquables ». Par ailleurs, reste aussi à démêler la question de comment les évaluateurs tranchent entre deux catégories intermédiaires relativement similaires dans leur description mais dont les conséquences sont substantiellement différentes – trois catégorisations « basiques » consécutives pouvant signifier le licenciement au Chili, par exemple.

*La normalisation du jugement évaluateur en pratiques*

Si nous avons insisté sur la grille d'évaluation, c'est parce qu'il s'agit de l'outil central de l'évaluation du portfolio. Lorsque les évaluateurs corrigent les documents de leurs collègues, ils sont constamment ramenés à la grille par les psychométriciens et statisticiens (du Centre national d'évaluation au Mexique, du MIDE au Chili) qui encadrent le processus de correction. Alors que la description du manuel de l'évaluateur et de la grille en elle-même laisse entrevoir un mode d'évaluation quadrillé, standardisé et formalisé, en pratique, ces catégorisations de la performance enseignante s'avèrent élusives. Malgré la formalisation, les évaluateurs peuvent

interpréter différemment des verbes tels que « décrire », « expliquer » ou « justifier » et assigner des niveaux de performance diamétralement opposés à une même « tâche ». Cela produit des tensions et des accusations croisées au fil du processus de correction, que nous décrivons ici à partir de l'observation de ce processus au Mexique. Les positions de psychométriciens et évaluateurs ne sont cependant pas contradictoires. D'une part, les psychométriciens considèrent ces écarts et variations comme des erreurs de mesures produits par la subjectivité enseignante et le manque d'intériorisation de la grille. De façon analogue, les évaluateurs considèrent que la grille ne contraint *pas assez* leur jugement et que ce sont ses ambigüités qui produisent ces différences. Comme les premiers scientifiques de laboratoire décrits par Loraine Daston, ils souhaitent s'effacer derrière les outils pour faire advenir « l'objectivité mécanique »[35]. Ce sont les pratiques de normalisation induites par les usages de la grille et par les interactions entre psychométriciens et évaluateurs qui prennent le dessus dans la production de cette objectivité, délaissant une partie des appréciations sur le fond des portfolios et sur le travail quotidien des enseignants.

La correction des portfolios est un événement massif. Des centaines d'évaluateurs de tout le Mexique sont convoqués à la capitale du pays, où ils sont rassemblés dans les grandes salles d'un des principaux centres de conférences de la ville. Dans chacune de ces salles, les évaluateurs sont disposés dans des longues tables, où ils font tous face à des ordinateurs personnels sur lesquels ils corrigent les portfolios de leurs collègues. C'est dans cet espace austère et ressemblant à une situation d'examen qu'est conduite la correction des portfolios. Dans ce cadre, où des dizaines de milliers de portfolios doivent être corrigés en quelques semaines, l'automatisation des procédures et du jugement des évaluateurs est essentielle. Si cela peut sembler en contradiction avec la définition des évaluateurs comme « experts en contenu » interprétant les documents de leurs collègues, ce qui est le plus surprenant est que l'automatisation est aussi une demande de ces enseignants enrôlés dans le dispositif.

La première journée de correction fait ressortir la centralité et les limites d'une grille d'évaluation qui ne contraint *pas assez* la subjectivité et la marge d'interprétation des évaluateurs. La coordinatrice du Centre national d'évaluation et son staff répètent avec insistance que les évaluateurs doivent toujours se référer à la grille d'évaluation et, en cas de doute, appeler un des conseillers qui circulent entre les rangées de la salle. Le but de la journée est de faire une répétition générale pour harmoniser les appréciations avant de commencer les « vraies » évaluations le lendemain. Or, après le déjeuner, les résultats ne sont pas encourageants : seulement un tiers des enseignants arrive à cadrer son appréciation sur la note attendue (les exemples utilisés pour cette simulation sont tirés de l'évaluation de l'année précédente et ont donc déjà un résultat définitif), et l'écart entre les notes est encore trop vaste

[35] L. Daston, « Objectivity and the Escape from Perspective », art cit.

– et cela pour les 8 « tâches » à évaluer sur chaque portfolio. La grille et les commentaires donnés par les conseillers ne sont pas assez clairs, ce qui laisse *trop* de marge d'interprétation aux évaluateurs, empêchant l'automatisation du jugement désirée par tous. Cette description illustre bien la prédisposition des évaluateurs à l'objectivité et à l'effacement de soi ainsi que les tensions pouvant apparaître lors de la rencontre de leurs interprétations situées avec une grille pas toujours claire[36]. Cette prédisposition renvoie en premier lieu à leur conception de soi comme « experts » et représentants de l'honnêteté et de l'éthique professionnelle :

> « Je n'aime pas avoir une performance médiocre. J'aime me dévouer à tout ce que je fais. Et si cela veut dire ne pas faire 1 000 pesos [50 €] par jour, ce n'est pas grave. J'étais en train d'évaluer des personnes qui faisaient confiance en mon travail. […] Je ne pouvais pas me permettre le luxe de dire : "Ah, je m'en fous !". Non, non ! Ça aurait été terrible, incroyable. »[37]

Ce point n'est pas anecdotique ou mineur. Il signale, d'une part, que tout en évaluant, les évaluateurs s'évaluent aussi les uns les autres au regard de normes de probité professionnelle[38]. D'autre part, ces normes éthiques et définitions de la valeur enseignante ne sont pas nécessairement ajustées à la grille d'évaluation ; un ajustement qui ne dépend pas exclusivement de la bonne volonté des évaluateurs, mais aussi des conditions matérielles dans lesquelles l'évaluation a lieu. C'est ainsi que certains évaluateurs auraient pu privilégier la vitesse de correction (et le salaire associé) à la précision et la méticulosité de la grille. D'autres, contraires à la différenciation des performances, auraient décidé de considérer tous les portfolios excellents – « ces enseignants corrompus, qui ne s'investissent pas… Qui au déjeuner te disaient : "j'ai mis tout le monde au plus haut niveau. Met 4 ["remarquable"] à toute monde !" »[39]. Même les évaluateurs se distinguant de ces « enseignants corrompus » et prédisposés à s'effacer derrière la grille ont éprouvé des difficultés à corriger en 2015, lors de la première séance de correction. Alors qu'ils avaient été initialement formés pour réaliser des entretiens avec leurs collègues évalués, l'administration change le cap et les forme sur le tas à l'usage de la grille standardisée quelques semaines avant la correction.

Pour éviter les écarts, les appréciations excessivement tolérantes ou l'abus du système, un dispositif disciplinaire est prévu à l'intérieur du processus de correction. Puisque les

[36] Ces tensions peuvent être assez fortes. Le dévoilement de l'écart entre les notes des évaluateurs et les « vrais » résultats produits des huées dans la salle. À un moment, lorsque la coordinatrice de Ceneval essaye d'expliquer la grille pour l'énième fois au milieu des plaintes des évaluateurs, un d'eux fait des gestes avec ses bras en mimant nager et pour signifier la sensation de devoir plonger à l'intérieur d'un outil obscur pour réaliser leur travail.
[37] Entretien évaluatrice (histoire), enseignante dans un collège de la capitale, Ciudad de México, 08 mars 2019.
[38] Ce point est déjà soulevé par Michèle Lamont dans son enquête sur les évaluations universitaires, voir M. Lamont, *How professors think*, *op. cit.*, p. 242.
[39] Entretien, évaluatrice (art), enseignante dans différents collèges et lycées de la capitale, Ciudad de México, 02 février 2019.

évaluateurs sont payés à la copie[40], pour éviter des révisions hâtives, les résultats sont filtrés par un système d'audit, composé par plusieurs évaluateurs identifiés comme « performants ». Lorsqu'un évaluateur semble corriger un nombre exagéré de portfolios, un auditeur peut le prendre à part, et le questionner sur ses évaluations. Mais les auditeurs interviennent principalement lorsque deux évaluateurs divergent totalement dans leur notation d'un même portfolio : si l'un juge insuffisantes plusieurs tâches que l'autre a considérés excellentes, l'auditeur intervient pour faire une médiation entre les deux. Les évaluateurs craignent l'audit, et sont fiers de dire, lorsque cela est le cas, qu'ils n'ont jamais eu à en faire face – « j'étais super satisfaite, car je n'ai jamais eu d'audit et je pense que c'est pour ça que je suis arrivée à la troisième séance de correction »[41]. En effet, des audits à répétition déclenchent une sonnette d'alarme pour le Centre national d'évaluation, qui peut décider de ne plus convoquer ces évaluateurs « mal calibrés ». Les évaluateurs ne sont pas seulement évalués par leurs collègues, mais par le dispositif. Cela est un puissant vecteur de normalisation. En effet, une solution simple existe pour ne pas être audité : assigner à la plupart des huit tâches de correction une des deux notes intermédiaires.

Par-delà les injonctions de l'audit et des collègues, la pratique à répétition de la lecture des portfolios produit l'intériorisation de la grille, deuxième vecteur de la normalisation du jugement des évaluateurs :

> « Il y avait quelque chose qui se passait, c'était comme si les lettres se soulignaient en fonction de ce que j'étais en train de chercher. […] D'autre part, le fait d'avoir mémorisé la grille, d'avoir une clarté vis-à-vis des critères […]. Tout cela aidait beaucoup. Parfois, c'est la forme même de présenter les portfolios. […] Tout cela rendait l'interprétation et la notation plus faciles et plus agiles. »[42]

A travers l'intériorisation de cette discipline du regard, les évaluateurs développent des façons de voir propres à la normalisation. Celles-ci les mènent finalement à se concentrer moins sur le *fonds* des projets (leur argumentation, réflexion, pratiques enseignantes, réflexivité), que sur leur *forme* (structure, présentation, présence de certains mots clés). Les portfolios présentant une structure *lisible* sont finalement ceux qui correspondent le mieux à la grille et aux particularités du travail des évaluateurs, qui doivent lire beaucoup et vite pour maximiser leurs gains tout en évitant l'audit. Par exemple, certains textes font ressortir les phrases correspondant aux critères évalués[43]. En conséquence, les évaluateurs ont, de façon plus ou moins consciente,

[40] Le salaire est de 110 pesos le portfolio, environ 5 euros. C'est cela qui permettait à l'évaluatrice précédente d'estimer son salaire à 1000 pesos par jour, c'est à dire environ 9-10 corrections.
[41] Entretien, évaluatrice (chimie), enseignante dans un collège de la capitale, Ciudad de México, 07 mars 2019.
[42] Entretien, évaluatrice (maternelle), enseignante dans une école maternelle de Mérida, Yucatán, 21 mars 2019.
[43] Pour élaborer leurs portfolios, les enseignants se voient fournies des « questions d'ancrage » (voir figure 15, en annexe), qui décalquent approximativement les critères d'évaluation. En explicitant leurs réponses, ils peuvent faciliter énormément le travail de lecture des évaluateurs.

tendance à valoriser ces projets. Comme l'un d'eux le résume : « [Tout est dans] l'écriture, la façon de narrer. […] Quand les gens écrivent sans ordre, comme lorsqu'ils parlent, tu vois que faire le document leur a exigé un effort. […] Et quelqu'un qui a l'art, qui a cette pratique, étale la présentation en fonction de *tes* besoins. »[44]

Cette redéfinition des portfolios, non pas en fonction de leur contenu, mais de leur alignement sur les besoins des évaluateurs rappelle la « construction morale des clients » par les guichetiers[45]. Contraints par les exigences et la cadence du travail bureaucratique, les guichetiers catégorisent et hiérarchisent les individus en fonction de leur capacité à accomplir le « sale boulot » administratif, par-delà les particularités de leurs situations individuelles[46]. Alors que se référer en constance à la grille et aux documents à l'appui (programmes d'études, manuels, etc.) est une façon de devenir « froide et dure, […] d'être objective : tu ne peux pas y mettre des sentiments »[47], cette objectivité comporte un penchant moral. La définition de l'éthique évaluatrice privilégie ainsi la standardisation et l'automatisation du jugement, par-delà des pratiques comme le sabotage à l'évaluation (« mettre 4 à tout le monde »), d'une part, mais aussi, d'autre part, de pratiques que certains évaluateurs ont pu développer lors de la première année de l'évaluation. Alors que les grilles d'évaluation n'étaient pas stabilisées, que les mobilisations contre le dispositif battaient leur plein et que de nombreux enseignants ont présenté leurs documents dans une ambiance anxiogène, certains évaluateurs ont essayé de « chercher » des éléments pour remonter les résultats de certains de leurs collègues.

> « Cette première fois, l'enjeu c'était vraiment d'aller identifier dans les détails qu'il y avait quelque chose. […] Essayer de chercher… Lire, relire et relire… Je pense que c'est à mettre en relation avec cette vision de l'évaluateur comme enseignant. "C'est un collègue, je dois trouver l'élément, ça dépend de moi qu'il passe ou pas". […] Par exemple, dans la partie contextuelle. La grille dit que l'enseignant doit décrire le contexte dans lequel il va mettre en œuvre sa planification. Et au début [du portfolio] l'enseignant écrit ça, n'est-ce pas ? C'est une communauté d'un tel État… […] Mais à quoi bon que l'enseignant décrive tout son contexte si après ce n'est pas repris ? La grille est centrée sur des aspects du curriculum, de l'organisation de la séquence, c'est tout. Alors, il y avait des portfolios qui décrivaient très bien toute la partie de l'environnement. Je pouvais très bien me situer dans l'État de Veracruz, dans une petite école rurale, avec des enfants de maternelle. Cette partie était assez bien. Mais quand on demandait à l'enseignant d'argumenter ou d'expliquer pourquoi il faisait ce qu'il

[44] Entretien évaluatrice (histoire), enseignante dans un collège de la capitale, *op. cit.*
[45] Y. Hasenfeld, « Organizational Forms as Moral Practices », art cit.
[46] Evelyn Z. Brodkin, « Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, vol. 21, nº 2, p. i253-i277 ; M. Lipsky, *Street Level Bureaucracy*, *op. cit.*
[47] Entretien, évaluatrice (chimie), *op. cit*.

était en train d'écrire… on le perdait. Alors il y avait des portfolios qui avaient un niveau 4 dans le contexte, mais tout le reste c'était des 1, parce qu'il n'argumentait pas. »[48]

Dans la même ligne, en parlant des longues citations d'auteurs que les enseignants parfois incorporaient à leurs portfolios, cette même évaluatrice décrit comment « j'essayais de chercher ce que l'enseignant me disait, non pas ce que la théorie dit. Alors aller à la recherche ce que l'enseignant est *vraiment* en train de dire… C'était très fatigant. ». La dimension morale de la formalisation du jugement devient d'autant plus apparente lorsque cette évaluatrice remémore un autre portfolio, écrit par une enseignante indigène de l'État de Guerrero – un des États les plus mobilisés contre l'évaluation.

> « J'ai un souvenir très net du portfolio d'une enseignante de l'État de Guerrero. L'enseignante, au mieux de son possible, expliquait dans les premières lignes qu'elle ne parlait pas l'espagnol, qu'elle parlait une langue indigène, et qu'elle travaillait dans une communauté où il n'y avait pas d'enseignants, qu'elle n'était pas enseignante, mais qu'elle couvrait cette fonction. Alors, à un moment ce qu'elle rendait dans sa planification disait "Apprentissages attendus : j'attends de mes élèves qu'ils étudient quelque chose qui leur permette de quitter le village". Même l'écriture de cette enseignante… C'était comme si son clavier s'était décomposé… On ne comprenait rien, il n'y avait pas de séparation entre les mots, c'était comme si ça avait été écrit par un enfant. Alors, ça c'est le genre de portfolio que nous rencontrions dans ce [premier] processus. Des portfolios où on ne comprenait absolument rien. L'enseignant ne savait même pas à quoi les "apprentissages attendus" font référence. »

Contrairement à des pratiques interprétatives à la recherche de ce que l'enseignant est « vraiment en train de dire », la grille impose un cadre de lisibilité qui, tout en étant plus « agile » et moins « fatiguant », empêche la valorisation de certains éléments comme le contexte de l'enseignant. Que cette évaluatrice ait retenu des exemples liés au « contexte » rural d'enseignantes considérées, finalement, comme « insuffisantes » n'est pas anodin. Une des principales critiques adressées au dispositif (et aux évaluations standardisées en général) est son incapacité à saisir les particularités individuelles et contextuelles des enseignants. Si les évaluateurs auraient pu réaliser ce travail d'interprétation et de re-contextualisation des écrits enseignants, les contraintes du dispositif rendent ces opérations virtuellement impensables. Malgré une présence plus forte du « contexte » dans des versions ultérieures de la grille d'évaluation[49], celui-ci est toujours ramené aux pratiques réalisées dans la salle de cours et, par ce biais, individualisé. La recherche active et interprétative d'éléments des portfolios renvoie aussi, en dernière instance, au poids méritocratique de l'évaluation. Ce n'est pas seulement que,

[48] Entretien, évaluatrice, enseignante pour des étudiants avec des besoins spéciaux, *op. cit.*

[49] Le manuel présenté plus haut et en annexe recueille déjà cette « attention » au contexte, qui fait suite à la réforme du dispositif en 2016.

comme dans le cas des guichetiers, certains enseignants mériteraient que l'on passe un temps accru sur leurs écrits, mais aussi que le jugement émis par le dispositif reflète leur qualité enseignante. En évinçant tout type de facteur structurel de leur appréciation, les dispositifs mexicain et chilien d'évaluation façonnent une définition individualisée du mérite et de la qualité de l'enseignement. Qu'est-ce que ces catégorisations nous disent-elles sur les représentations professionnelles des évaluateurs ? Comment s'imbriquent-elles avec la production des résultats du dispositif ?

## 2. Des individus aux catégories : la production des résultats ou la « dé-catégorisation fantôme » du jugement des évaluateurs

Les exemples de « l'enseignante de Veracruz » ou de « l'enseignante de Guerrero » sont illustratifs de la capacité des évaluateurs, sous certaines circonstances, à aller « chercher » au-delà des éléments de la grille (diagnostic, planification, évaluation du cours, réflexion, etc.). Ce faisant, les évaluateurs voient des « *whole person* », des enseignants « entiers », dont les caractéristiques débordent les critères standardisés d'évaluation. Dans des dispositifs mesurant l'adéquation des enseignants à des standards, cette dimension personnelle est cruciale. Dans les deux pays, nous retrouvons ainsi des situations où cette représentation de l'enseignant en tant qu'individu complexe dont la pratique ne peut pas être réduite à une série d'attributs est activée. Cela amène les évaluateurs à mobiliser différents répertoires de « construction morale » de leurs collègues, c'est à dire des images sur ce qu'est un bon ou un mauvais enseignant, de qui mérite une aide supplémentaire et de qui a été bien sanctionné par le dispositif.

Les exemples de « l'enseignante de Veracruz » ou de « l'enseignante de Guerrero » sont illustratifs des définitions et des représentations typiquement mobilisées pour élaborer ces « constructions morales » de l'enseignement. En effet, les catégories et catégorisations de la « qualité » de l'enseignement utilisées par les évaluateurs ne correspondent ni aux catégories du dispositif (qu'ils essayent de dépasser et de compléter), ni au « catégories d'État »[50] façonnant des groupes « nominaux » et exclusifs (comme par exemple le groupe ethnique ou racial)[51]. Les jugements des évaluateurs reposent davantage sur des jugements personnalisés pouvant reposer sur des discriminations « infra-catégorielles » [52], c'est-à-dire sur des « indices » (*cues*) à travers lesquels ils assignent aux enseignants une appartenance « typique » à un groupe ou à un « sous-groupe ». Si le modèle des discriminations infra-catégorielles a été développé principalement pour étudier les interactions de face à face, il est heuristique pour

[50] Pierre Bourdieu, *Sur l'État: cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012.
[51] M. Fourcade, « Ordinalization », art cit.
[52] Ellis P. Monk, « Inequality without Groups », art cit.

analyser les jugements à distance émis par les évaluateurs. Ne voyant pas la personne évaluée[53], les évaluateurs se saisissent d'indices ou de stéréotypes (géographiques, d'âge ou raciaux) pour juger leurs collègues. Transformés dans les catégorisations du dispositif par le biais de techniques statistiques de normalisation des données, ces indices et stéréotypes disparaissent et leur potentiel discriminant est « rationalisé »[54], ce qui renforce les effets d'individualisation et de responsabilisation de ces deux dispositifs. Ce processus se rapproche à ce que Marion Fourcade décrit comme la « dé-catégorisation fantôme », où la transmutation numérique des catégories fait disparaître la portée exclusive et potentiellement discriminante des jugements[55].

Nous observons l'activation de ces « infracatégories » dans deux situations différentes, l'une dans chaque pays. Nous étudions d'abord les « commissions communales » chiliennes, qui réunissent les chargés d'évaluation et les évaluateurs pairs municipaux pour ratifier ou modifier les résultats des enseignants de la commune (2.1.). En ligne avec la stratégie de légitimation professionnelle du dispositif, ces commissions offrent une certaine largesse aux évaluateurs, qui peuvent prendre en compte des « considérations contextuelles » pour modifier le résultat final de leurs collègues. Ainsi, les jugements experts des évaluateurs se trouvent réinscris dans le contexte local d'enseignement et ses relations d'amitié et d'inimité. Contrairement au Chili et répondant à une conception sécuritaire du dispositif, de telles commissions n'existent pas au Mexique. Tout de même, les évaluateurs mexicains sont invités à produire des images mentales de leurs collègues lors de la construction des paliers séparant les quatre niveaux de performance de l'épreuve standardisée de connaissances (2.2.). Alors que dans les commissions communales chiliennes les évaluateurs peuvent connaître les évalués, ce n'est pas le cas dans la construction des paliers de performance. Pour pallier aux contraintes de l'exercice – qui leur demande d'imaginer un enseignant « typique » de chaque niveau, pour évaluer la difficulté de l'examen –, ces enseignants mobilisent différentes images sociales et professionnelles, plus ou moins encastrées dans leur milieu de travail et qui nous permettent de saisir une « construction morale » des évalués plus en ligne avec la rationalité synoptique de l'épreuve standardisée.

### *2.1. Les commissions communales : la personnalisation et la « contextualisation » de l'évaluation au Chili*

Dans le chapitre 6, nous avons montré comment les dispositifs d'évaluation interne développés au Chili aboutissent à des formes personnalisées de jugement de la valeur enseignante. Celles-

[53] Sauf dans le cas de l'enregistrement d'un cours qui accompagne le portfolio au Chili et des images qui viennent en appui des narrations de ce document (au Mexique et au Chili).
[54] András Tilcsik, « Statistical Discrimination and the Rationalization of Stereotypes », *American Sociological Review*, 2021, vol. 86, nº 1, p. 93-122.
[55] M. Fourcade, « Ordinalization », art cit.

ci permettent aux directeurs des écoles d'exercer un pouvoir discrétionnaire sur les enseignants, tantôt pour valoriser leur rapport avec les élèves et leur alignement avec le « projet scolaire » ou les valeurs mapuche (en Araucanía), tantôt pour sanctionner leur écart à ceux-ci ou leur engagement syndical. Nous retrouvons une forme de personnalisation similaire au sein des commissions communales réunissant les « évaluateurs pairs » et les chargés d'évaluation pour discuter, ratifier ou modifier les résultats des enseignants de la commune. Ils considèrent pour cela deux éléments : le rapport individuel[56] produit par l'administration centrale du dispositif, qui détaille les résultats de l'enseignant à chaque instrument, voire à chaque indicateur du portfolio, et les « considérations contextuelles ». Ces considérations contextuelles, qui donnent une marge de manœuvre relative aux évaluateurs, nous intéresseront particulièrement. Les évaluateurs pairs utilisent cette notion de façon différente aux directeurs des écoles. Paradoxalement, alors que les évaluateurs pairs ont un fort ancrage local, en considérant ces « considérations contextuelles », ils sont amenés à *évacuer* le contexte où enseigne leur collègue et à produire une définition centrée sur la situation d'enseignement. Ce faisant, ils mobilisent certaines discriminations « infracatégorielles » pour aligner leur évaluation avec les préconisations du dispositif, comme dans cet exemple d'une chargée d'évaluation municipale et ancienne évaluatrice d'une municipalité de l'Araucanía :

> « [Pour prendre les décisions] nous considérons aussi […] les "considérations contextuelles". Dans cette section du portfolio l'enseignant peut décrire s'il a eu des difficultés pour réaliser ses cours. S'il y a quelque chose qui le gêne ou lui facilite la réalisation de son travail. Alors les enseignants ne savent pas non plus quoi mettre là-dessus. *C'est assez général, n'est-ce pas ?* Considérations contextuelles… Alors ils ont dit : "Ah ! Tous mes élèves ont peu de ressources, sont d'ascendance indigène, il y a de la violence intrafamiliale chez eux, leurs parents sont analphabètes… Cela m'affecte." Et non, ce n'est pas ça ! *Je pensais que ce serait ça.* Regarde, mets-toi en situation. T'es en train de présenter un projet. Devant toi il y des personnes indigènes, analphabètes, qui travaillent au marché, des docteurs en éducation… Comment est-ce que cela t'affecte qu'un analphabète soit là pendant ton exposé ? Mais alors, si cet analphabète ou un avocat te fait tout un numéro, cela t'affecte. Ou que dans la salle à côté ils soient en train de jouer de la musique à plein volume. Cela t'affecte ? Oui, à cause du bruit. *Alors, ce qui est contextuel c'est ce qui a un effet direct sur la salle de cours ?* Sur ton cours, pas sur les enfants. *Comme une inondation.* Voilà. Ou des fuites d'eau. Qu'ils soient en train de réparer une porte avec un marteau. Ou que tu sois interrompu toutes

[56] D'après les descriptions des différents évaluateurs pairs et chargés municipaux d'évaluation, la procédure normale d'une commission consiste en la lecture collective de ces rapports un à un (qui sont généralement affichés sur un grand écran) et la délibération au cas par cas. En fonction de la quantité d'enseignants évalués dans la commune les commissions peuvent siéger entre une demi-journée et deux journées.

> les deux minutes. Que tu sois dans la salle d'informatique et que des gens soient en train de rentrer toutes les deux minutes pour prendre quelque chose, imprimer, répondre au téléphone. Cela t'affecte. Mais que tes enfants soient indigènes, ça n'a rien à voir. Qu'ils habitent avec leurs grands-parents analphabètes, ça n'a rien à voir avec la réalisation de ton cours. »[57]

Cette définition des considérations contextuelles illustre de façon très explicite comment l'encastrement social de l'enseignement est évincé de l'évaluation des performances enseignantes. Celles-ci sont strictement individualisées et réduites à la situation d'enseignement, qui ne peut être « affectée » que par des problèmes « matériels » (infrastructure, bruit, etc.) et non pas « sociaux » (comme le contexte familial). Cette définition du « contexte » est relayée au niveau national par le personnel du ministère de l'Éducation qui forme les évaluateurs et les chargés d'évaluation municipaux en amont de leurs entretiens avec les enseignants et, une deuxième fois, avant leur participation aux commissions communales – « c'est là qu'on nous explique qu'est-ce que les considérations contextuelles »[58]. Cette décontextualisation n'est pas éloignée de celle que nous avons déjà rencontrée au Mexique (« Mais à quoi bon que l'enseignant décrive tout son contexte si après ce n'est pas repris ? La grille est centrée sur des aspects du curriculum, de l'organisation de la séquence, c'est tout. »), cet extrait nous permet d'apprécier néanmoins une dimension plus insidieuse de l'individualisation : implicitement, cette chargée d'évaluation laisse entendre que certains enseignants justifieraient leur performance par les caractéristiques sociales, familiales et ethniques de leurs élèves, ce qu'elle délégitime. Si elle généralise cette affirmation (« les enseignants »), nous pouvons interpréter quels seront les enseignants les plus touchés par ces situations : ceux enseignant dans des zones rurales et accueillant dans leurs cours des élèves dont les familles, peu dotées en capital scolaire, ne parlent pas nécessairement l'espagnol.

Contrairement aux évaluations internes des écoles, les commissions communales ne sanctionnent pas les enseignants. Si elles pourraient théoriquement modifier à la baisse la catégorisation des évalués, une maxime tacite empêche cet usage de la commission : « nous n'avons jamais descendu quelqu'un, nous sommes tous enseignants ! »[59] ; « je suis fière de pouvoir dire que je n'ai jamais descendu un collègue »[60]. Au contraire, les évaluateurs tendent à mobiliser les commissions et les « considérations contextuelles » pour réintroduire dans le dispositif des critères informels de valorisation, qui prennent en compte la dimension personnelle ou « extrascolaire » de l'enseignement et améliorer les résultats de leurs collègues.

« En général [l'on surclasse au niveau excellent] des enseignants qui avaient "bonne

[57] Entretien, chargée d'évaluation municipale, Padre las Casas, *op. cit*.
[58] *Ibid*.
[59] Entretien, chargée d'évaluation municipale, *op. cit.*
[60] Entretien, enseignante du primaire et évaluatrice pair, Temuco, 09 décembre 2019.

presse" : des enseignants connus, ou très appréciés par les élèves, très accessibles, très proches, avec un bon niveau d'empathie avec les élèves, bien aimés… L'enseignant d'EPS, de musique, certains de sciences, qui sont connus pour leur laboratoire… On se disait : "Alors, très bien, c'est super qu'il soit "compétent", mais ce collègue est plus que ça". […] Quelque chose que l'on disait et qui me semble intéressante est que le système d'évaluation, bien sûr, ne récupère pas ces questions d'ordre local. […] C'est un système, comme on le dit dans la littérature, de 180 (c'est un peu plus), mais pas de 360 [degrés] : t'es évalué par l'autre, l'expert, et t'es évalué par les pairs et par le directeur, mais jamais par tes élèves. […] Je me rappelle d'une chose que j'ai toujours soutenu. Des enseignants de musique dont le résultat était "compétent" et qu'on portait à l'excellent parce qu'il y avait cette question locale de : c'est l'enseignant de la chorale, celui qui amène les enfants aux castings de la télé… Alors, tu te dis : mince, c'est intéressant de récupérer cela, parce que c'est un enseignant qui a l'intérêt d'ouvrir un monde à l'élève, il est en train de faire plus. C'est intéressant de le récupérer et moi je le valorisais. »[61]

L'introduction de critères comme la notoriété locale (« bonne presse ») ou l'engagement extrascolaire (« faire plus ») dans la valorisation des performances enseignantes apparaît comme une reconnaissance pour des enseignants ayant par ailleurs déjà obtenu de bons résultats. Cette personnalisation de l'évaluation joue cette fois-ci à l'avantage des enseignants mais elle est tout aussi représentative d'une logique de responsabilisation individuelle : pour être reconnus, les enseignants devraient être extraordinaires, connus en dehors de leur école et de leurs horaires de travail, « faire plus » de ce qui leur est demandé. Cette « construction morale », qui rejoint des représentations classiques de la vocation et du dévouement enseignant, contraste avec la mobilisation des « intérêts » ou du « favoritisme corporatiste »[62] au sein des commissions communales. Du fait des interconnaissances personnelles dans des communes parfois petites (notamment en milieu rural), ces « favoritismes » peuvent faire toute la différence pour des enseignants se trouvant à la charnière entre deux catégories – et ayant des alliés (ou des ennemis) dans les commissions.

> « Je vais te raconter quelque chose… Il y a eu une fois où on avait deux enseignants qui, s'ils étaient encore "basiques" ou "insuffisants", allaient devoir partir du système. Ils avaient des épouses, des enfants… *ciao*, plus de boulot. Et qui allait les embaucher ? Personne. Ce monsieur [il se pointe du doigt] a fait le lobbying nécessaire pour sauver ces deux personnages, que je connais bien. Je les ai sauvés, quoi. L'un d'eux était "insuffisant", et on l'a monté à "basique" pour le sauver. On ne pouvait pas faire plus.

[61] Entretien, chargée du département d'éducation au SEREMI et ancienne directrice municipale d'éducation dans des communes de Santiago, *op. cit.*
[62] *Ibid*.

> Et personne n'allait pouvoir le toucher. Et moi, qui était son ami… et ben il m'a traité de péd*. Il disait qu'il aurait dû être "excellent" et que j'étais un péd*. Les années sont passées… "Carlos, tu te trompais, je vais te raconter la vérité, t'étais arrivé "insuffisant". "Arrête…", il m'a dit. Et nous sommes encore amis ! […] Mais avec les années j'ai dû lui dire, "c'est Tomás et moi qui t'avons sauvé". »[63]

Les cas de la « bonne presse » et du « *lobbying* » montrent tous les deux que, au moment de ratifier ou modifier les résultats du dispositif, les évaluateurs mobilisent non pas des attributs de l'enseignement, mais des images de la personne et de ses qualités. Face à des choix pouvant avoir des conséquences majeures sur les carrières de leurs collègues, les évaluateurs pairs doivent naviguer une fine ligne de crête entre les attentes personnelles (le collègue qui croit que la présence d'un ami dans la commission lui assure un « excellent ») et professionnelles (« on ne pouvait pas faire plus »). Nous ne pouvons pas affirmer à quel point ces cas de sauvetage sont communs – d'autres enquêtés affirment que « nous savons que des collègues qui sont mauvais, des fainéants, qu'ils ne vont même pas en cours. Et quand ils sortaient "basiques", ben basique, on ne les remontait pas à "compétent" »[64]. Cependant, un exemple de sauvetage qui semble relativement commun est celui d'enseignants sur le point de partir à la retraite et remontés de « basique » à « compétent » pour « [éviter] de leur faire mal… sinon les gens se démoralisent »[65]. Dans la reconnaissance caritative de l'âge par des évaluateurs en moyenne jeunes nous pouvons lire en creux que, effectivement, les enseignants vétérans ne performent pas à la hauteur des standards.

Les commissions communales ont un rôle essentiel dans le dispositif d'évaluation chilien. Parce qu'elles permettent de réincorporer le local et le personnel dans un dispositif standardisé, elles légitiment ses catégories et ses définitions du « bon » enseignement. En effet, alors que ces « manipulations » du résultat pourraient sembler des formes de contournement du dispositif et de son réalisme, nous considérons que loin de contester la légitimité du regard central, elles permettent de l'affiner et de le sophistiquer, de le rapprocher d'une vision de « 360 degrés ». Les interventions et les accords en commission pourraient décrédibiliser le dispositif s'ils étaient publicisés, or, comme l'illustre l'exemple du « *lobbying* » gardé secret pendant des années (au prix des insultes de son ami), cela n'est pas le cas. Que ce soit par respect de la confidentialité des échanges, ou par pudeur, les résultats qui ressortent de la commission sont les résultats *du dispositif* – et non pas *de la commission.* Dit autrement, l'enseignant de la chorale ne saura pas qu'il a été « excellent » grâce à ce travail extrascolaire et croira à la capacité de l'instrument à reconnaître sa performance « dans la salle de cours ». La

[63] Entretien, directeur d'une école primaire et évaluateur pair, *op. cit.* Les prénoms ont été changés.
[64] Entretien, chargée du département d'éducation au SEREMI et ancienne directrice municipale d'éducation dans des communes de Santiago, *op. cit.*
[65] Entretien, chargée d'évaluation municipale, Padre las Casas, *op. cit*.

réincorporation du « contexte » est néanmoins particulière. Si les évaluateurs investissent cette notion de façon interprétative, les consignes de l'administration centrale sont claires : ils ne peuvent pas améliorer le résultat de leurs collègues en raison de conditions de travail difficiles, des publics, ou de tout autre considération structurelle. Dans ces conditions la valorisation (ou l'absence de celle-ci) de certains collègues repose sur des jugements infracatégoriels peu explicités comme l'âge, la ruralité ou l'ethnicité de l'enseignant (mobilisées comme « justification ») ou, dans d'autres cas, la « fainéantise ». Si ces jugements sont la base implicite des délibérations de la commissions, ils sont effacés par son fonctionnement même, lors de leur traduction en catégories du dispositif.

### *2.2. Juger (avec) les « candidats hypothétiques » : la normalisation des discriminations « infra-catégorielles » dans la correction de l'épreuve de connaissances au Mexique*

Le « service professionnel enseignant » mexicain ne comprend pas de commissions similaires aux chiliennes, une conséquence directe des craintes de l'administration de voir ces espaces « colonisés » par le syndicat enseignant. Nous y observons tout de même une situation similaire où la dimension personnelle est réintroduite dans l'évaluation : la construction des « paliers de performance ». En effet, les trois paliers séparant les quatre catégories de performance ne sont pas déterminés à l'avance, mais doivent émerger des résultats empiriques de l'épreuve. C'est ainsi que, par exemple, 70 réponses positives sur les 120 composant l'épreuve peuvent supposer une catégorisation comme « compétent » ou comme « suffisant » en fonction de la difficulté de l'épreuve, telle qu'estimée par les évaluateurs. Ce moment essentiel de la correction de l'épreuve repose donc principalement sur le jugement des évaluateurs. Si l'exercice est très différent à celui des commissions communales (ou de la correction de l'épreuve au Chili[66]), les évaluateurs mobilisent des techniques de personnalisation similaires, voire plus poussées que leurs homologues chiliens. En effet, pour construire chaque palier de performance, les psychométriciens du Centre national d'évaluation demandent aux évaluateurs de penser à quatre « candidats hypothétiques », représentant chacun une des catégories de l'évaluation. Cet exercice imaginatif est une composante essentielle de la « méthode Angoff » de normalisation des résultats de l'épreuve qui nous permet d'apprécier les « infra-catégories » mobilisées par les évaluateurs mexicains pour discriminer leurs collègues en fonction de leur âge, syndicalisation ou formation professionnelle. Si dans les commissions communales chiliennes

[66] Des évaluateurs sont aussi convoqués pour établir la difficulté des questions et les paliers de performance de l'épreuve de connaissances chilienne. Cependant la méthode utilisée au Chili (Bookmark) est centrée sur les questions de l'épreuve, qui sont présentées aux évaluateurs de la plus facile à la plus difficile, ceux-ci devant établir les trois paliers séparant les quatre blocs de questions correspondant aux quatre niveaux de performance avec une annotation sur le cahier de questions, d'où le nom de la technique. Cette technique n'implique donc pas l'activation d'enseignants « type », comme cela est le cas au Mexique.

les « administrations techniques » ont un rôle distant de formation des évaluateurs, dans cet exercice le rôle des psychométriciens et de leurs techniques est direct. S'ils n'interviennent pas lors des discussions entre évaluateurs et s'ils ne commentent pas leurs avatars, ils sont en charge de la mise en forme statistique des résultats. Leur objectif est d'aboutir à des résultats le plus normalisés possibles, c'est à dire, dont la distribution s'approche au plus près possible de la cloche de Gauss. Comme au Chili, cette mise en forme traduit les catégorisations enseignantes en catégories « du dispositif », en effaçant les premières et leur éventuelle portée discriminante et en dotant aux secondes de l'aura de l'objectivité quantifiée.

*Imaginer les catégories du dispositif, entre personnalisation et abstraction*

La construction des paliers de performance est le moment le plus important de la correction de l'épreuve de connaissances. Les résultats « bruts » de l'épreuve n'ont aucune signification sans l'établissement de ces paliers qui doivent être basés sur des critères « empiriques » et non sur une décision arbitraire préalable à l'épreuve, d'après la « littérature internationale » sur laquelle s'appuient les directions de l'INEE et du centre d'évaluation[67]. Pour établir les paliers est d'abord utilisée la méthode Angoff[68], qui demande aux évaluateurs de construire un artefact mental, un « candidat hypothétique », pour chaque niveau de performance. Concrètement, cela signifie que, au cours d'une journée, ils doivent lire et discuter les 120 questions qui composent l'épreuve et attribuer une probabilité de réponse correcte entre 0,25 et 1[69] pour chacun des quatre « candidats hypothétiques » et pour chacune des questions. Avant la fin de la journée, les évaluateurs doivent aussi déterminer la quantité de bonnes réponses nécessaires pour intégrer chaque catégorie et le pourcentage d'enseignants qu'ils estiment les composeront – et tout cela sans connaître les « vrais » résultats du dispositif (nombre moyen de réponses correctes, difficulté, questions le plus souvent répondues correctement ou incorrectement, etc.). Ces « candidats hypothétiques » sont une porte d'entrée privilégiée à comment les évaluateurs imaginent les « personnes des catégories »[70]. Ils emploient pour cela deux techniques, la personnalisation (davantage infra-catégorielle) et l'abstraction (oscillant vers des catégories nominales). L'analyse croisée de ces deux techniques nous permet d'observer comment ce sont

[67] La référence citée dans tous les documents produits par l'administration est : American Educational Research Association (AERA), American Psychological Association (APA) et National Council on Measurement in Education (NCM), *Standards for Educational and Psychological Testing*. Washington, American Educational Research Association, 2014. Voir INEE, « Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente y técnico docente en Educación Básica en el ciclo escolar 2017-2018. », Ciudad de México, INEE, 2017.

[68] William H. Angoff, *Scales, Norms and Equivalent Scores*, Princeton, New Jersey, Educational Testing Service, 1984.

[69] Chaque question proposant quatre réponses, la probabilité minimale que les évaluateurs peuvent attribuer est 0.25, qui équivaut à une réponse aléatoire.

[70] Pour reprendre la formule de Greta R. Krippner et Daniel Hirschman, « The Person of the Category », art cit.

les enseignants âgés, associés au syndicat ou imaginés comme appartenant à une communauté indigène qui sont le plus souvent considérés comme « insuffisants ».

Une première surprise émerge de l'observation de ce travail. Malgré des hésitations, surtout au début, et l'intensité des débats autour de la difficulté de certaines questions, les quatre « candidats hypothétiques » ne semblent pas poser problème. Ils ne sont jamais questionnés et, ce qui semble le plus étrange, ils ne sont que rarement explicités. Tout se passe avec naturalité, comme si les trois évaluateurs partageaient les mêmes avatars imaginaires. Une naturalité qui reflète sans doute leur familiarité avec un processus auquel ils ont déjà participé plusieurs fois. Cependant, ce n'est pas cela qui ressort de nos entretiens, où l'on peut identifier d'abord la personnalisation des candidats par des évaluateurs enseignant toujours et généralement jeunes :

> « [Dans le niveau 1] j'ai placé un enseignant qui… il n'avait pas été longtemps en service… Il avait occupé des charges administratives et quand il est revenu il était à l'ouest. C'est comme ça que j'ai identifié le niveau 1, j'ai pensé à cet enseignant. […] Au niveau 4 j'ai imaginé une collègue assez remarquable, elle communique beaucoup, elle a plus d'expérience que moi et je sais que je peux faire une bonne équipe avec elle. J'ai beaucoup appris d'elle. *Du coup c'est bien une personne en concret ?* Oui, Montse ! […] J'ai même attribué des noms. *Pour le niveau 1 aussi ?* Oui, le prof Óscar. (Rires). »[71]

À travers la personnalisation les évaluateurs invoquent des personnages de leur quotidien pour incarner les candidats hypothétiques. Les rires mi gênés de notre enquêté à la fin de l'extrait sont aussi parlants. Alors qu'elle est fière de remémorer comment elle a placé sa collègue Montse comme exemple du plus haut niveau de performance (4 ou « remarquable »), on ressent la gêne vis-à-vis Óscar, ce collègue « à l'ouest » placé au niveau « insuffisant » (1). La personnalisation du plus bas niveau par un enseignant qui « avait occupé des charges administratives » et ayant récemment rejoint la salle de cours n'est pas innocente. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, ces enseignants, que l'introduction de l'évaluation contraint à retourner à l'école, sont typiquement considérés comme des proches du syndicat, des employés fictifs qui ne sauraient pas enseigner. Un autre évaluateur, ayant occupé des postes de gestion administrative, compare ces enseignants aux plus âgés de la profession. Il s'agit d'enseignants « qui n'ont même plus envie d'enseigner », « qui ont à peine fini le collège » : « j'ai eu à demander à certains de partir à la retraite, pour leur dignité »[72]. La personnalisation laisse ainsi entrevoir des associations entre âge, détachement, suspicions de proximité aux pratiques « corrompues » du syndicat et « insuffisance » professionnelle. Parce

[71] Entretien évaluatrice, enseignante pour des étudiants avec des besoins spéciaux, *op. cit.*

[72] Entretien, évaluateur (espagnol), ancien sous-directeur académique de la direction générale d'éducation secondaire, parmi d'autre positions intermédiaires dans l'administration éducative, Ciudad de México, 15 mars 2019.

qu'elles sont personnalisées, ces associations demeurent à un niveau implicite, « infra-catégoriel », pour les évaluateurs. Parmi ces différents éléments, le plus explicite et probablement le plus récurrent est l'âge, comme dans cet autre exemple d'une évaluatrice d'histoire :

> « Tu vas dire que j'ai un grand égo… Je m'imaginais au niveau 4. Ma sœur, celle qui enseigne en primaire, dans le niveau 3. Mon autre sœur, celle qui est administratrice, qui est sous-directrice académique, je l'imagine toujours dans le 1, ça lui demande beaucoup d'efforts. Et bien sûr, cette enseignante âgée […] tu la voyais et lui disais : "Mais *maestra*, vous savez beaucoup ! –Oui, mais je stresse *mijita*… –Mais vous y mettez de l'envie, vous êtes une personne qui sait, qui lit, qui s'imprègne, je le vois, pourquoi vous ne faites pas un effort ?" Mais le "facteur X" l'emportait sur elle : la peur, la tension… »[73]

Les enseignants vieux seraient-ils donc « insuffisants » car vieux ? Le « facteur X » mentionné par cette évaluatrice entretient le flou permis par la personnalisation : cette enseignante « âgée » sait et lit beaucoup, elle met même de l'envie à passer l'épreuve, mais est vaincue par la peur. Comme nous le verrons plus tard, la probabilité d'obtenir des résultats positifs à l'évaluation est inversement proportionnelle à l'âge des enseignants, la « peur » de l'ordinateur étant en ce sens un facteur déterminant. Les enseignants âgés auraient néanmoins pu « faire un effort », comme le dit cette évaluatrice. En effet, la personnalisation n'est pas seulement un outil heuristique pour naviguer la méthode Angoff, mais aussi un vecteur par lequel se construit la responsabilisation des enseignants passant l'évaluation.

En ce qui concerne la responsabilisation, la personnalisation rejoint le deuxième mode de construction des « candidats hypothétiques », l'abstraction. Certains évaluateurs décrivent être passés d'un mode de visualisation à l'autre, au fil de la pratique répétée de l'exercice. Une évaluatrice, qui considère que les « jeunes qui sont en train de sortir de l'école » sont les plus performants, tandis que les « insuffisants » sont « ceux qui portent plus de dix ans dans le système mais qui ne sont même pas diplômés », évoque que :

> « Peut-être lors de ma première fois c'était des "candidats imaginaires", le prof fainéant de mon école… Peut-être. Après, j'ai huit ans dans le service public, j'ai enseigné dans quatre écoles… Je pense qu'aujourd'hui je peux généraliser au niveau de la Ciudad de México. Peut-être pas au niveau national, c'est plus complexe. Mais ici, dans la ville, pour le bien ou pour le mal, le syndicat leur a donné des ordinateurs, qu'ils ne sachent pas les utiliser fait partie des politiques de corruption que tu ne peux pas justifier avec la violence, le chômage ou le fait qu'on est mal payés. Ça ne se justifie pas. »[74]

[73] Entretien évaluatrice (histoire), enseignante dans un collège de la capitale, *op. cit.*
[74] Entretien, évaluatrice (art), enseignante dans différents collèges et lycées de la capitale, *op. cit.*

Si cette montée en généralité au niveau de la ville semble servir, dans un premier temps, à expliquer la mauvaise performance de certains collègues par des raisons institutionnelles (« la corruption syndicale »), la fin de l'extrait renverse l'explication dans des termes de responsabilisation personnelle (« ça ne se justifie pas »). Elle renforce cette idée en parlant des portfolios qu'elle a corrigés (« des gens qui écrivent "comme ça" [*así*] avec un seul "m" [*h*] et un "s" [*c*], "come sa" [*hací*]… Comment t'expliques ça ? Tu vas me dire que c'est parce que l'enseignant est pauvre ? »). La montée en abstraction des évaluateurs et leur rapprochement à une vue synoptique de la profession servent à doter de légitimité leurs jugements. Comme dans le cas des « considérations contextuelles » chiliennes, elles servent aussi à produire un jugement sur « l'enseignement » détaché d'un contexte socio-économique qui pourrait servir comme justification de « l'injustifiable ». En adoptant cette vue, certains évaluateurs entendent se détacher des a priori du sens commun et du quotidien scolaire (notons que « la première fois *c'était des "candidats imaginaires"*, le prof fainéant de mon école… ») et s'approcher d'une vision désincarnée considérée plus objective et fidèle aux intentions du dispositif.

> « Quand je vois la question, je ne pense pas à la personne. La consigne est : combien de personnes sont capables de répondre à cette question ? C'est ça la question, le palier de performance. […] Il faut tenir compte de plusieurs choses, pas seulement de la personne : si la question remplit les critères ou pas, si elle a des fautes, si elle discrimine… […] Alors, quand tu arrives au palier et ils te montrent avec clarté ce que tu as fait, ce que tu as brodé dans le vide, à partir non d'une intuition, mais de connaissances claires, d'une intention, à travers cette traduction graphique, c'est à ce moment que cela devient quelque chose de réel. »[75]

L'abstraction implique ainsi l'incorporation de critères psychométriques (qualité de la question, discrimination, traduction graphique) au regard des évaluateurs. Il n'est donc pas surprenant que nous retrouvions ce type d'approche chez des évaluateurs ayant occupé ou occupant des postes intermédiaires dans l'administration éducative, prédisposés à réfléchir en termes de population par leur rôle institutionnel et leur manque d'exemples scolaires récents. Alors que leurs collègues plus jeunes et enseignant encore « dé-catégorisent » leur évaluation en personnalisant les « candidats imaginaires », ces évaluateurs peuvent activer, par le biais de l'abstraction, des catégories et des hiérarchies professionnelles – « J'ai souvent supervisé des enseignants. […] Un enseignant qui n'est pas diplômé d'une école normale, qui vient de l'université, dans sa première année… Il va avoir des difficultés. »[76] Dans la même direction, une autre évaluatrice imagine les enseignants du « dernier niveau », le plus bas, comme :

---

[75] Entretien évaluateur (art), ancien sous-directeur de la direction d'art du ministère de l'Éducation, *op. cit.*

[76] Entretien, évaluateur (espagnol), ancien « chef d'enseignement » dans une des zones scolaires de la capitale, ce rôle, à cheval entre celui de superviseur et de conseiller pédagogique a disparu en 2013, Ciudad de México, 27 février 2019.

> « Ces enseignants qui sont dans la profession "pendant que je trouve autre chose", mais qui en réalité n'assument pas l'enseignement comme une vocation. C'est ces enseignants qui ne sont pas investis, qui n'ont pas trouvé d'emploi dans leur domaine : je suis ingénieur et je ne trouve pas de boulot et je me mets à faire des cours de mathématiques. Mais qui ne dominent pas la didactique, qui ne s'intéressent pas à la pédagogie, qui ne sont pas intéressés par ce que les gamins apprennent réellement, qui ne réfléchissent pas sur comment s'y prendre avec cet élève qui te donne des problèmes […] Et il y en a beaucoup ! Pas ici, dans cette école, mais dans le système il y a beaucoup d'enseignants comme ça. »[77]

Si la généralisation (« pas dans cette école, mais dans *le système* ») permet d'activer des catégories rendues indisponibles dans la stratégie de personnalisation, les deux stratégies produisent et reproduisent des hiérarchies professionnelles. Celle-ci serait composée de différents sous-groupes dont les contours sont définis soit par l'âge (jeunes/vieux), soit par la formation initiale (école normale/université), soit par l'effort individuel (fainéants/volontaires). Implicitement ou explicitement, en construisant ces hiérarchisations les évaluateurs se situent aussi dans l'échelle de valeur, généralement au plus haut sommet (« Tu vas dire que j'ai un grand égo… Je m'imaginais au niveau 4 »).

> « L'insuffisant… J'essayais de ne pas l'imaginer comme un fainéant. Même si, en vrai, il y a des personnes qui ne passent pas parce que ce sont des fainéants, parce qu'ils ne veulent pas. […] Le suffisant… je pensais à quelqu'un de la *sierra*. […] Quelqu'un qui fait son plus grand effort, qui dit "je ne vais pas y rester", mais aussi "c'est bon, du moment où je passe." […] Le bon, il veut obtenir des meilleurs résultats, il a travaillé, mais il y a quelque chose qu'il a mal lu. […][…] Et le remarquable je l'imaginais qui mettait son plus grand effort et disait "oui, je peux, oui je peux". Bon, je l'imaginais comme moi : il se prépare, il ne laisse pas les choses trainer, il dit, "moi, je peux". »[78]

La classification des enseignants à partir de cette technique psychométrique ainsi une forte association entre certains « types » enseignants (comme l'enseignant « de la *sierra* », un euphémisme pour désigner des enseignants ruraux et souvent indigènes), leur performance et leur mérite. Cela n'est cependant que la moitié du travail réalisé par les évaluateurs lors de la construction des paliers de performance. Une fois qu'ils ont attribué, pour chacune des questions, une probabilité de réponse correcte à chacun de ces « candidats hypothétiques », les statisticiens du Ceneval interviennent pour traduire ces estimations en paliers permettant de séparer les quatre niveaux de performance – une traduction qui permet de passer des individus aux groupes et d'effacer ce faisant les représentations enseignantes à l'origine des estimations.

[77] Entretien, évaluatrice (biologie), enseignante dans un collège de la capitale, 01 mars 2019.
[78] Entretien, évaluatrice (chimie), enseignante dans un collège de la capitale, *op. cit.*

*La quantification et l'effacement des jugements « infra-catégoriels »*

Comme nous le précise le coordinateur du processus d'élaboration des résultats[79], la méthode d'imagination des « candidats hypothétiques » comporte un potentiel biais : les évaluateurs, ayant une marge de discrétionnalité large, pourraient établir des standards excessivement éloignés des *vrais* résultats. Par exemple, ils pourraient être trop sévères dans leurs appréciations, en considérant que les questions sont faciles et donc qu'un nombre élevé de réponses positives est nécessaire pour accéder aux catégories supérieures, ce qui produirait des standards inateignables pour la population réelle. Pour contrôler cela, une autre technique est mobilisée, l'équation de Beuk[80], qui permet de prendre en compte les « résultats réels », c'est à dire la quantité de réponse correctes obtenues à l'épreuve pour standardiser et normaliser les résultats. En effet, la distribution normale est une assomption centrale de la psychométrie à laquelle membres du Centre national d'évaluation ont été socialisés et qu'ils cherchent à confirmer dans les évaluations qu'ils conduisent : plus la distribution des résultats d'une épreuve sera proche de la distribution normale, plus sa capacité de véridiction, sa « validité » en langage psychométricien, sera solide.

Pendant la soirée entre l'application des deux techniques, les psychométriciens analysent les données des questions de chaque examen, avec un intérêt particulier pour leur capacité à discriminer les enseignants. Certaines questions excessivement faciles (plus de 90% de réponses correctes) ou difficiles (moins de 10% de réponses correctes) sont mises de côté pour l'élaboration des paliers : elles ne marchent pas d'un point de vue psychométrique, puisqu'elles ne sont pas capables de discriminer la population. Dans le cas observé[81], 42,5 % des questions ont été écartées pour cette raison. Les résultats des 69 questions restantes sont ensuite classés d'après les estimations des évaluateurs, ce qui donne la distribution des résultats suivante : insuffisants (1) = 14 % ; suffisants (2) = 42 % ; bons (3) = 34 % ; remarquables (4) = 10 % (figure 5). La courbe ainsi dessinée s'écarte légèrement de la distribution normale. Il y a trop d'enseignants dans les groupes à faible performance. La statisticienne venue discuter les résultats avec les évaluateurs indique alors, avec une demie grimace, que les résultats lui semblent « un peu trop distribués ». Il faudrait ajuster les estimations des évaluateurs pour normaliser la distribution en équilibrant les groupes de performance inférieurs et supérieurs. Elle les incite en expliquant que le 14 % d'insuffisants est particulièrement important : cela supposerait que 263 enseignants devraient repasser l'évaluation à la fin de l'année. Particulièrement sensibles à ce résultat, les trois évaluateurs s'accordent alors pour fixer leur objectif à un effectif de 170, ce qui paraît plus raisonnable. Ils réduisent alors le pourcentage

[79] Entretien informel, Ciudad de México, février 2018.
[80] Cees H. Beuk, « A Method for Reaching a Compromise between Absolute and Relative Standards in Examinations », *Journal of Educational Measurement*, 1984, vol. 21, nº 2, p. 147-152.
[81] Il s'agit de l'épreuve générale du secondaire de 2017, qui regroupe tous les enseignants pour lesquels un examen spécifique n'avait pas encore été élaboré (enseignants d'arts, de sport, de langue indigène, etc.).

estimé d'insuffisants et obtiennent un chiffre de 174 personnes au niveau 1. Or, la distribution s'est vue trop affectée par cette modification (seulement 8 % au niveau 1) et les niveaux 2 et 3 ne sont toujours pas équilibrés (figure 6). L'ajustement a été excessif et, même si les effectifs des groupes 3 et 4 ont augmenté, le premier groupe est en décalage avec le centre et fait décrocher la courbe. Une nouvelle correction sur les estimations initiales est donc conseillée par la statisticienne aux évaluateurs qui sont à ce moment très engagés dans le processus : la courbe doit être normalisée. Elle conseille d'augmenter le nombre d'enseignants estimés au niveau 1 : cela devrait faire augmenter leur nombre, tout en réduisant l'effectif du deuxième niveau, le plus élevé depuis le début. C'est ce que les évaluateurs font, pour obtenir un résultat final presque parfaitement symétrique (1 = 12 % ; 2 = 39 % ; 3 = 37 % ; 4 = 12 %), ce qui les réjouit. Se dessine ainsi, à travers ce que les enquêtés décrivent comme la « magie » statistique, la cloche de Gauss (figure 7).

Figure 5 : Distribution initiale des résultats

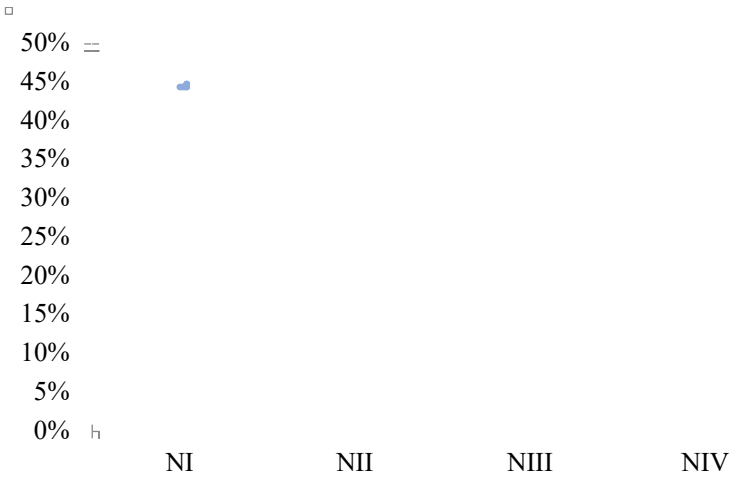
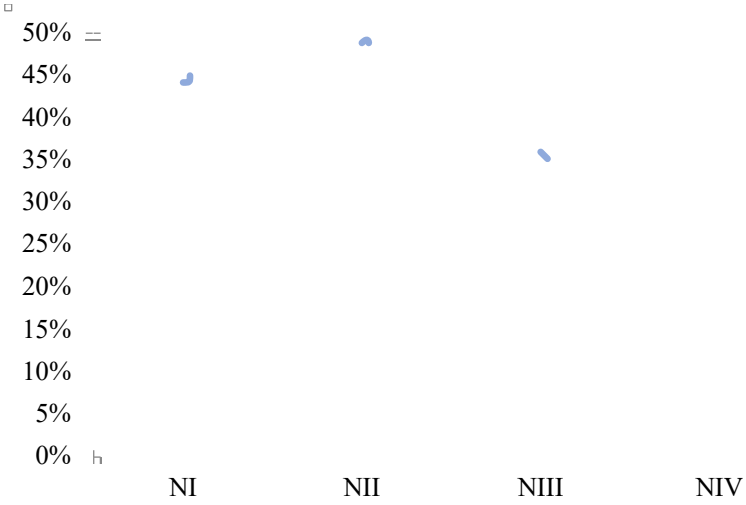


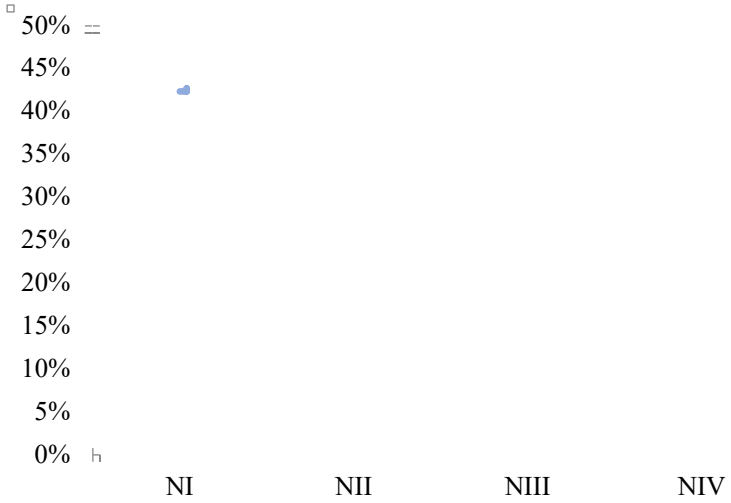

Figure 6 : Deuxième distribution des résultats



Ces révisions successives des estimations et ces interventions psychométriciennes pour produire la normalisation peuvent sembler surprenantes. Elles sont néanmoins tout à fait communes et tous les évaluateurs interviewés décrivent des situations similaires aboutissant à des résultats plus ou moins normalisés. Deux éléments méritent d'être soulignés pour conclure cette section. D'une part, nous observons que la normalisation est un objectif explicite du dispositif et des psychométriciens l'opérationnalisant. La distribution normale des résultats, c'est à dire des individus, est en même temps un présupposé théorique et un horizon à atteindre. Si les résultats sont « normaux », cela veut dire que l'épreuve discrimine correctement, comme prédit par la théorie, et qu'elle est « valide ». Dans un contexte de forte contestation et politisation de l'évaluation, l'enjeu de produire cette normalité est en même temps épistémique et politique. Des épreuves qui ne seraient pas normalisées pourraient être invalidées par l'INEE, et alimenter autant les luttes juridictionnelles bureaucratiques pour le contrôle du dispositif que les contestations enseignantes de celui-ci (voir chapitre 4). D'autre part, la quantification de ces paliers de performance et la normalisation des résultats stabilisent les contours des quatre groupes et permettent de classer les résultats individuels en leur sein. Il s'agit d'une double traduction : des catégories (ou « infra-catégories ») en scores qui permettent en retour de stabiliser les catégories du dispositif, un emboîtement caractéristique des formes contemporaines d'« ordinalisation » et qui illustre bien le fait que, derrière l'apparence désincarné des chiffres se cachent souvent des jugements (infra)catégoriels primitifs[82]. Or, les catégories mobilisées par les évaluateurs sont plurielles et une seule hiérarchie ne pourrait pas être tirée de celles-ci. En réifiant leurs jugements, l'interventionnisme psychométricien produit une telle hiérarchie, tout en dépossédant les évaluateurs de leur emprise sur celle-ci. Le pouvoir de commensuration de la quantification vient ainsi se superposer au jugement expert. Il n'est donc pas surprenant que certains évaluateurs considèrent ce moment comme une « manipulation » des résultats : « je n'ai jamais terminé de comprendre tout ça. […] Comment diable est-ce possible que quelqu'un qui était censé savoir, maintenant ne sait plus ? »[83]

[82] M. Fourcade, « Ordinalization », art cit ; Marion Fourcade et Kieran Healy, « Categories All the Way Down », art cit.
[83] Entretien, évaluatrice (histoire), enseignante dans un collège de la capitale, Ciudad de México, 28 février 2019.

Figure 7 : Distribution finale des résultats




### 3. La réalité des catégories du dispositif ou la « re-catégorisation fantôme »

Les commissions communales chiliennes et la construction des paliers de performance de l'épreuve mexicaine sont deux situations où le jugement expert des évaluateurs est incorporé aux dispositifs de quantification de la performance. Malgré leurs différences, dans les deux situations les jugements, catégories ou hiérarchies mobilisées par les évaluateurs sont traduites dans les catégories *du dispositif*. Ainsi, l'enseignant de musique chilien ayant « bonne presse » ne saura jamais que c'est cette notoriété qui lui a valu le passage de « compétent » à « excellent ». De la même façon, un enseignant mexicain obtenant un résultat « insuffisant » à son épreuve de connaissances professionnelles ne saura jamais qu'il a été assimilé à un enseignant « de la *sierra* », à un ingénieur n'ayant pas trouvé d'emploi dans son domaine ou, simplement, à un « fainéant ». Il est peut-être une de ces choses, ou aucune d'entre elles, peu n'importe, sa catégorisation est désormais définitive. Après avoir observé en détail le rôle que joue le jugement des évaluateurs dans la production de ces catégories, il nous faut observer leurs effets politiques. Dans cette section, nous observons d'abord le poids moral et stigmatisant des catégories du dispositif, telles que communiquées aux enseignants des deux pays dans leurs rapports individuels (3.1.). Or, les évaluateurs ne reconnaissent pas nécessairement la légitimité de ces catégories, qu'ils ont pourtant contribué à produire. Le processus de réification des catégories leur donne ainsi une vie propre qui fait que même la frange de la profession la plus à même de soutenir le dispositif se désolidarise de celui-ci (3.2.).

*3.1. Les rapports de résultats : la réification des catégories du dispositif*

La réification des catégories de l'évaluation se matérialise dans les rapports individuels que reçoivent les enseignants évalués. Autant au Mexique qu'au Chili, ces rapports renvoient aux enseignants une image d'eux-mêmes comme « personne entière », synthétisée dans leur catégorisation comme « insuffisant », « suffisant », « bon » ou « remarquable ». Si dans les différents instruments de l'évaluation les enseignants sont bien décomposés dans un « éventail d'attributs »[84] (les différentes « tâches » du portfolio ou les différentes questions de l'épreuve), lors de la restitution des résultats ces différents attributs sont toujours rattachés à un jugement sur la qualité et les capacités de l'enseignant. Au Mexique, ces jugements sont même résumés dans un commentaire général par épreuve, tandis qu'au Chili ils demeurent désagrégés par indicateur jusqu'en 2020, lorsqu'ils disparaissent du rapport suite à des tentatives d'adoucir le rapport. Ce changement, qui peut être vu comme une reconnaissance tacite de la stigmatisation portée par ces commentaires, ne touche néanmoins pas aux intitulés des catégories qui continuent de faire des évalués des « personnes entières ». L'absence de ces commentaires dans les rapports chiliens récents renvoie aussi à une des principales critiques enseignantes : les rapports étant standardisés par catégorie de performance, ceux-ci ne renvoient pas aux situations décrites par l'enseignant ou à des questions concrètes de l'épreuve ce qui renforce l'impression d'arbitraire produite par ces documents.

Au Mexique, les enseignants reçoivent un rapport individuel standardisé comprenant leur catégorisation et une description de leur performance à chacun des instruments. Cette description des performances prend la forme de jugements qui vont au-delà du simple nombre de questions répondues correctement à l'épreuve ou de la performance à chaque « tâche » du portfolio. Au fil de ces jugements c'est une image de l'enseignant en tant que « personne entière » qui se dégage. Cette reconstruction de la personne par le biais de commentaires comporte une importante charge morale. L'enseignante de sciences de la santé présentée dans cet exemple (figure 21, en annexe) a obtenu un résultat « insuffisant » à son épreuve de connaissances pédagogiques. Cela veut dire qu'elle « fait preuve de déficiences dans quelques connaissances de la discipline », qu'elle « fait preuve de faiblesses dans la définition des processus de construction des savoirs et des processus d'enseignement-apprentissage » ou qu'elle « a des difficultés à décrire la nature, les méthodes et la cohérence logique des savoirs de la discipline ». Ces commentaires ont une forte charge morale et cela pour deux raisons. D'une part, et de façon évidente, ils remettent en question les capacités fondamentales de l'enseignante à réaliser son cours et à manier les connaissances de sa discipline. Mais, d'autre

[84] Sur la distinction entre « personne entière » (*whole person*) et « éventail d'attributs » (*aggregate*), voir G.R. Krippner et D. Hirschman, « The Person of the Category », art cit..

part et de façon plus insidieuse, ils ont été formulés dans un langage bureaucratique standardisé, désincarné et délié des situations concrètes que l'enseignante aurait pu décrire dans son portfolio ou des questions spécifiques du l'épreuve, ce qui leur confère une aura de généralité et d'objectivité quantifiée. *In fine* le résultat général de l'enseignante (« bon », figure 20 en annexe) est présenté sans commentaire, seulement accompagné du score aboutissant à cette catégorisation et d'une brève explication des paliers de performance.

Les évaluateurs participent à la rédaction de ces rapports, du moins à celui concernant l'épreuve de connaissances. Ce travail d'écriture arrive à la fin de la procédure de construction des paliers, une fois que les résultats ont été normalisés. Si les évaluateurs disposent des commentaires standard de l'année précédente et ne dédient pas beaucoup de temps à cette tâche, leurs commentaires laissent entrevoir la dimension morale de la catégorie « insuffisant ». Par exemple, un des évaluateurs présents dit en plaisantant qu'ils devraient ouvrir la description des insuffisants avec la formule « Vous devriez naître à nouveau ». Si cette plaisanterie n'est bien entendu pas inscrite au rapport, elle fait apparaître le sous-texte de ce document.

Contrairement à l'évaluation mexicaine, depuis 2020 les rapports chiliens n'incluent pas de jugements tranchants sur la personne enseignante. Si les enseignants sont aussi catégorisés soit comme « insatisfaisant », « basique », « compétent » ou « remarquable », ces catégories ne sont pas accompagnées d'un commentaire détaillé par instrument de mesure. A la place, les enseignants reçoivent une description de ce qui est mesuré par chaque instrument et indicateur, accompagnée de leur niveau de performance à ceux-ci (par exemple, « B » (pour « basique ») à l'indicateur « caractérisation des élèves). Dans le cas de l'épreuve de connaissances introduite en 2016 dans le cadre de la carrière enseignante, ils reçoivent à peine leur résultat et le pourcentage de réponses correctes à chaque sous-section de l'épreuve. Ce mode de présentation des résultats, qui met l'emphase sur les différents « attributs » de l'enseignement (voir les figures 24 à 26 en annexe) est censé stimuler un « l'apprentissage professionnel » des enseignants, leur « formation continue » ainsi que la « réflexion » et « l'amélioration des pratiques pédagogiques »[85]. Ce tournant « réflexif » a été introduit en 2020. Dans le contexte de la pandémie de covid-19, mais aussi d'un gouvernement Boric s'étant engagé à supprimer la « double évaluation » enseignante[86] et d'une administration ayant été contrainte à rendre publiques ses grilles d'évaluation, la stratégie de légitimation professionnelle est renforcée par une présentation adoucie des résultats dépourvue de tout jugement sur la personne évaluée.

Cependant, dans les rapports envoyés aux enseignants jusqu'en 2019 nous pouvons retrouver des commentaires moralisants similaires à ceux du rapport de résultats mexicain.

[85] MINEDUC, « Informe de evaluación individual », Santiago de Chile, MINEDUC, 2021, p. 1.
[86] La critique de la « double évaluation », c'est à dire la coexistence des dispositifs Docentemás et carrière enseignante, est principalement portée par l'association professionnelle enseignante et a été repris par le gouvernement de Gabriel Boric depuis sa prise de possession. Nous en reviendrons plus en détail dans le prochain chapitre.

Dans l'exemple fournit par l'administration, une enseignante d'éducation physique et sportive « compétente » montrerait certains manquements dans le cours filmé qui est inclut au dossier du portfolio (figures 22 et 23, en annexe). Par exemple, au moment de « détailler les explications » l'enseignante se serait montrée « insatisfaisante ». Elle présente dans cette tâche des « graves faiblesses, parce que ses explications n'encouragent pas que ses élèves établissent des relations significatives avec leurs expériences ». Des conseils sont fournis, cette fois sur un ton paternaliste et toujours sans relation à des situations concrètes ayant survenu dans le cours filmé par l'enseignante : « Au moment d'expliquer un concept, il est important d'employer les connaissances préalables pour encourager sa compréhension », « en cas d'explication d'un procédé ou d'une habilité, il est nécessaire d'encourager que les étudiants comprennent la façon la plus adéquate de la réaliser ».

Le changement entre 2019 et 2021 nous permet d'apprécier, d'une part, que traditionnellement les enseignants chiliens ont aussi reçu des commentaires portant une forte charge morale, similaires aux mexicains. De plus, il nous permet d'apprécier que cette charge morale est tacitement reconnue par l'administration, qui épure ces rapports dans un contexte de renforcement de la stratégie de légitimation professionnelle du dispositif. D'autre part, ce changement se traduit par une décomposition accrue de l'enseignement en différents « attributs », qui représentent autant de points d'intervention potentielle sur lesquels l'enseignant peut « réfléchir » pour « améliorer ses pratiques pédagogiques ». Ainsi, il semblerait qu'après plus de quinze années d'évaluation le poids moral des catégories (« insuffisant » et « basique » principalement) peut être gardé implicite.

Malgré ces quelques différences entre les rapports envoyés aux enseignants dans les deux cas, leur lecture fine nous permet d'apprécier le poids moral qui soutient la nouvelle hiérarchisation par la performance de la profession enseignante. La focalisation sur l'enseignement et l'envoi de rapports individualisés personnalise les résultats de l'évaluation qui apparaissent comme un jugement intime sur les capacités des enseignants. A prétention individuelle, ces commentaires sont néanmoins standardisés. Étant donné l'ampleur des processus d'évaluation, le commentaire au cas par cas des résultats est considéré comme une impossibilité par l'administration, malgré les critiques enseignantes de cette déconnexion entre le contenu de leurs épreuves et les commentaires reçus. Le poids moral de ces hiérarchies est, de plus, appuyé par les conséquences matérielles de l'évaluation sur l'emploi et les salaires. Le rôle croissant des « attributs » au Chili, où ils devraient encourager la « réflexion » enseignante peut être relié au renforcement de la stratégie de légitimation professionnelle de l'évaluation ; tandis qu'au Mexique les jugements sur la « personne », davantage disciplinaires, renvoient aux conceptions disciplinaires du dispositif et à légitimation académique de celui-ci. Ces rapports, malgré leurs quelques différences, ne permettent qu'un retraçage relatif du chemin qui a conduit

l'enseignant à obtenir son résultat. S'il peut observer son résultat par instrument, tâche ou indicateur, il ne peut pas déterminer quels éléments concrets du portfolio ou quelles questions de l'épreuve lui ont coûté sa catégorisation. Bien entendu, il ne peut pas retracer non plus les jugements des évaluateurs ayant permis de stabiliser ces catégories, qui ont disparu à ce point. C'est ainsi que si les rapports renvoient une image de l'enseignant en tant que « personne entière », ce sont les effets politiques des « attributs » qui devraient nous intéresser. Ce double mouvement de désagrégation et de reconstitution semble produire tous les effets stigmatisants des catégories, tout en empêchant l'émergence d'un sentiment d'injustice ou d'une identification politique. Nous reviendrons sur plus en détail sur cette question. Avant cela, il nous faut considérer les effets-retour de cette réification sur les évaluateurs eux-mêmes.

### *3.2. L'illégitimité de l'évaluation aux yeux des évaluateurs*

La production des rapports de résultats clôt l'évaluation et la participation des évaluateurs. Si ces documents réifient les différentes catégorisations de la qualité enseignante formulées dans les commissions communales chiliennes ou dans la construction des paliers de performance au Mexique, il nous reste à savoir comment les évaluateurs font sens de leur participation à ces dispositifs, où leur jugement expert est normalisé. Croient-ils à l'évaluation ; à sa capacité à juger et hiérarchiser l'enseignement ? La réponse à cette question est ambiguë. Alors que les évaluateurs sont censés apporter leur expertise professionnelle aux dispositifs, la rencontre avec les techniques psychométriques leur fait questionner l'objectivité de l'évaluation et sa légitimité à émettre des jugements individuels. Ces hésitations soulignent la tension entre jugement expert et quantification qui soutient la standardisation et la normalisation du travail enseignant. Au Mexique, cette tension émerge particulièrement dans la construction des paliers de performance. Contrairement à la lecture des portfolios, où les évaluateurs interprètent des textes écrits tout en s'effaçant derrière la grille de correction, l'intervention psychométricienne dans la construction des paliers alimente le sentiment d'une dépossession et active des suspicions sur l'objectivité des résultats et le rôle des évaluateurs dans leur production. Au Chili, nous n'observons pas de sentiment de dépossession comparable. Néanmoins, le scepticisme vis-à-vis de la « réalité » et de l'objectivité de l'évaluation est tout aussi présent dans les rapports des évaluateurs et des enseignants aux différents outils de mesure. Dans les deux pays, les évaluateurs et les enseignants se rejoignent pour questionner la capacité de l'évaluation à prendre en considération les variables « qui comptent » et, donc, à émettre des jugements individuels sur la qualité et la performance enseignante.

Si les évaluateurs participent activement à la production des catégories de l'évaluation, cela ne veut pas pour autant dire qu'ils valident les opérations qui soutiennent leur production

de façon non réflexive. Une anecdote de nos observations de terrain au Mexique illustre ces hésitations *a posteriori* vis-à-vis de l'objectivation des paliers de performance.

> Carla et Roberto[87] enseignent le théâtre et l'espagnol dans des écoles publiques et privés de la Ciudad de México. Jaime est enseignant dans une école normale de formation enseignante dans l'état du Zacatecas, dans le centre du pays, au nord-est de la capitale. Après les deux journées qui viennent de s'écouler, où je les ai observés élaborer les paliers de performance d'une des épreuves de l'évaluation de 2017, nous prenons un verre dans une des terrasses du touristique quartier de Coyoacán. Au fil de la conversation, et après quelques bières, quelque chose dérange Carla. Pour élaborer les paliers, 40 % des questions de l'examen ont été mises de côté – elles ne discriminaient pas assez bien les « bons » des « mauvais » enseignants. Elle questionne cette décision, banale pour les statisticiens qui opèrent le dispositif à leurs côtés, ainsi que la capacité de l'épreuve à juger des enseignants divers dans leurs fonctions et dans leurs pratiques[88]. Roberto, qui connaissait Carla avant leur participation à l'évaluation, la reprend, narquois, en sirotant sa bière : « Par contre, tu l'as bien validé quand t'as signé et t'as pris ton chèque ! ». Les trois sombrent alors dans un moment de résignation.[89]

Dans des échanges informels, à la sortie des entrailles du dispositif, les évaluateurs peuvent reconnaître les écueils de leur participation à l'évaluation. Le malaise de Carla avec l'interventionnisme psychométrique, illustré ici par la mise à l'écart des questions non discriminantes, n'est qu'un indice de doutes plus généraux sur l'objectivité de ces techniques et leur capacité à émettre des jugements sur leurs pairs. Comme le rappelle la formule lapidaire de Roberto, ces hésitations sont néanmoins écrasées par un fait incontournable : les évaluateurs sont complices de ce travail de standardisation et de catégorisation, pour lequel ils sont rétribués. Cette position de porte à faux est souvent évoquée par les évaluateurs en entretien : « Nous savions […] que nous n'allions pas être satisfaits à 100 %, pleinement convaincus, du résultat. Nous savions que ce n'était pas un sale boulot, mais on essayait de faire de notre mieux. »[90] Les hésitations et le manque de conviction des évaluateurs concernent principalement la construction des paliers de performance, le moment de l'évaluation où leur jugement expert est imbriqué avec les techniques de quantification psychométriciennes. La rencontre des deux produisant, pour eux, un résultat peu objectif, voire « subjectif » :

[87] Les prénoms ont été modifiés.
[88] L'épreuve que les trois ont corrigé est l'épreuve « générale » du secondaire, où sont rassemblés tous les enseignants pour lesquels, par leur faible effectif, l'administration n'a pas pu élaborer des standards (comme c'est le cas pour les enseignants d'espagnol, de mathématiques, d'histoire, ou autres disciplines centrales dans les programmes). C'est le cas notamment des enseignants de sport, d'arts ou de langues indigènes.
[89] Notes de terrain, février 2018.
[90] Entretien, évaluateur (art), ancien enseignant de théâtre et cadre intermédiaire, Ciudad de México, 12 février 2019.

> « Nous nous sommes battus [avec le psychométricien] parce qu'au final il nous disait : "il devrait y avoir 12 % dans celle-ci, 40 dans cette autre [catégorie] et 20 dans celle-ci". Et comment on fait pour que cela apparaisse ? Parce qu'il n'y avait pas un consensus, pas cette fois. Alors c'est une autre fois toute cette idée du candidat imaginaire, c'est une méthodologie un peu… qui n'a pas beaucoup d'objectivité, qui n'est pas très claire. […] Ces questions si subjectives… rendent la chose très difficile. Au final, nous avons dû nous tenir au pourcentage qui nous était demandé. Ça n'a pas été si objectif. »[91]

Ce type de commentaires sur les méthodes psychométriques de normalisation des résultats de l'épreuve est récurrent dans nos entretiens avec les évaluateurs mexicains. Au Chili, où une épreuve similaire est en place depuis 2016, la technique de construction de ces paliers est légèrement différente. En suivant la méthodologie « Bookmark », les évaluateurs chiliens déterminent les paliers de performance aussi en fonction de la difficulté des questions de l'épreuve et de la capacité des enseignants à y répondre, mais sans mobiliser de « candidats hypothétiques ». Chaque évaluateur établit ses propres paliers, qui sont par la suite discutés collectivement jusqu'à deux fois avant d'arriver à un accord sur les questions qui marqueront le palier entre deux catégories. Une des psychométriciens du centre d'évaluation MIDE ayant participé comme coordinatrice de ce processus le décrit comme « très beau, parce que généralement il y a une convergence », malgré les différences d'interprétation et d'exigence initiales entre différents évaluateurs[92]. Elle reconnaît tout de même que ce que produisent les évaluateurs et les psychométriciens qui, comme elle, recommandent aussi une distribution des résultats proche de la normale, ne sont que des « recommandations », que le ministère peut accepter ou pas de suivre : « Notre contrepartie peut introduire des modifications et bien entendu qu'elle incorpore des éléments nouveaux, d'autres dimensions disons… politiques… [*Budgétaires ?*] [Hochement de tête] »[93]. Cette psychologue occupant des postes de responsabilité dans son organisation et entretenant des liens étroits avec le personnel ministériel peut reconnaître sans trop de mal ces interventions « politiques » sur les résultats de l'épreuve – réduire les « excellents » pour réduire le coût du dispositif ou les « insuffisants » pour le rendre moins disciplinaire et contestable. Par contre, chez les évaluateurs mexicains, éloignés des arènes décisionnaires, ces formes d'interventionnisme ne sont que des intuitions, qui alimentent des représentations d'un État corrompu et qui sont mises au service d'un questionnement de la procédure d'évaluation en général.

[91] Entretien, évaluatrice (histoire), *op. cit.*
[92] Pour construire les paliers de l'épreuve chilienne, le centre d'évaluation MIDE mobilise non seulement des enseignants, mais aussi une partie du personnel ministériel chargé de l'élaboration des programmes. Entretien, directrice de développement des épreuves à MIDE, visioconférence, 24 avril 2023.
[93] Entretien, directrice de développement des épreuves à MIDE, *ibid.*

> « A un certain moment, l'INEE change les choses. As-tu entendu le dicton : "l'homme propose, Dieu dispose, puis arrive le diable qui tout décompose" ? C'est ainsi que les choses marchent ici. Je propose, le Centre national d'évaluation dispose, puis arrive l'INEE qui peut tout décomposer. […] Une fois, en paliers de performance, je vois une des questions que j'ai rédigées et je vois que ce n'est pas ma rédaction, je ne l'ai pas faite comme ça. […] Moi, je ne rédige pas comme ça, et je suis sûr que c'est ma question parce que je reconnais les réponses. […] C'est ainsi que nous nous sommes rendus compte que l'INEE changeait les questions. »[94]

Nombre d'évaluateurs évoquent des « zones grises » où l'INEE, le Centre national d'évaluation et le syndicat « mettent la main »[95] sur les examens, manipulent leur travail, le décomposent. Que ce soit dans le cas des « modifications politiques » chiliennes ou de la « décomposition » mexicaine, ces interstices par lesquels la « subjectivité » ou les « intérêts » partiaux de certains acteurs semblent polluer l'objectivité quantifiée de l'évaluation sont indicatifs d'une distribution ambiguë de la responsabilité – « Ceneval disait : on doit faire ce que l'INEE dit. L'INEE disait : c'est ainsi que tout a été conçu par la Coordination nationale du service professionnel enseignant. Et nous, […] nous n'écoutions que "on ne peut pas faire comme ça". Alors, qui est-ce que tu blâmes ? »[96]. La complexe division du travail évaluatif réserve une place ambiguë pour les évaluateurs, leur expertise et leurs jugements n'étant jamais définitifs, face à l'interventionnisme psychométricien et aux éventuels ajustements « politiques ». La quantification des résultats et la réification des catégories contribuent à cette impression de dépossession et au sentiment de complicité résignée que de nombreux évaluateurs mexicains éprouvent.

Ces représentations sont le symptôme d'un terreau critique plus général vis-à-vis de l'évaluation. Par-delà les questions de méthodologie et d'éventuelle mainmise sur les résultats, au Mexique et au Chili, les évaluateurs et les enseignants questionnent la capacité des instruments d'évaluation à émettre des jugements justes sur la qualité enseignante. Ces critiques concernent, d'une part, l'incapacité de l'évaluation à saisir son objet de mesure, l'enseignement. Que ce soit dans le cas de l'épreuve standardisée, du portfolio, du rapport du directeurs ou de l'entretien avec un pair (Chili), le regard psychométricien manquerait la réalité enseignante. Or, d'autre part, si l'évaluation est incapable de saisir les pratiques « réelles » des enseignants c'est n'est pas seulement en raison d'un fonctionnement perfectible des outils de mesure, mais parce que les variables qui comptent n'ont pas été prises en considération. C'est ainsi qu'au sein des commissions communales chiliennes les évaluateurs essaient de rapprocher le dispositif d'une

[94] Entretien, évaluateur (art et espagnol), enseignant dans des collèges et vacataire au siège de l'université TEC Monterrey de la capitale, *op. cit.*
[95] Entretien, évaluateur (espagnol), ancien « chef d'enseignement », *op. cit.*
[96] Entretien, évaluateur (art), ancien sous-directeur de la direction d'art du ministère de l'Éducation, *op. cit.*

vision à « 360 degrés ». Si au Mexique ce type d'ajustement, où le jugement expert peut prendre le dessus sur la quantification standardisé n'existe pas, au Chili, cela n'empêche pas des critiques du dispositif et de ses prétentions méritocratiques, que nous avons déjà mentionné dans le chapitre 6. Les différentes performances enseignantes lors de l'entretien avec les évaluateurs ou dans le portfolio font que les évaluateurs doutent de la capacité de l'évaluation à renvoyer une image « authentique » de l'enseignement. Comme le reconnaît la chargée d'évaluation déjà mentionnée plus tôt : « d'excellents enseignants ont de piètres résultats à l'évaluation et inversement, il y a aussi des collègues qui sortent excellents et qui après ont des faiblesses dans la salle de cours. »[97] *In fine* le rôle des évaluateurs est loin de celui affiché par l'administration, qui voudrait qu'ils apportent une expertise professionnelle à un dispositif standardisé. Un des évaluateurs mexicains les plus critiques pense que leur travail peut être vu comme de la « *maquila* », l'industrie de contrefaçon du nord du pays et paradigme du travail (généralement féminin) à la chaine et dégradant. Il nuance : « C'était de la bonne *maquila*, presque de marque, de première qualité ». La véritable fonction des évaluateurs dans cette industrie évaluative lui est apparue comme une révélation un jour devant la façade du centre d'évaluation Ceneval :

> « J'ai pris une photo devant l'entrée principale, où il y a des lettres tout en haut qui disent *CENEVAL*. Ce jour il y avait des types en train de les nettoyer, avec d'autres, en bas, en train de tenir l'échafaudage. J'ai pensé que c'était splendide. C'était nous. On est en train de lustrer Ceneval, tandis que ceux qui font tenir l'échafaudage sont ceux qui présentent l'examen : c'est les enseignants et nous, tout en haut, on donne de l'éclat aux lettres. »[98]

## 4. Des catégories aux groupes : la production et la reproduction des inégalités professionnelles

Jusqu'à présent, nous nous sommes concentrés sur la dimension individuelle des catégories de l'évaluation, qui extraient l'enseignement de son contexte et dont la standardisation est, au mieux, complétée par des appréciations « personnalisées » des enseignants – ou de leurs avatars stéréotypés. Si les évaluateurs remettent en question la capacité de l'évaluation à renvoyer une image authentique de leur travail, il en demeure que les jugements du dispositif deviennent la définition légitime et réifié de la valeur enseignante. Si nous avons vu que la normalisation est une puissante technique de discrimination, au sens statistique du terme, nous avons vu aussi que ces pratiques de distribution normale des résultats s'imbriquent avec des formes de

[97] Entretien, chargée d'évaluation municipale, Padre las Casas, *op. cit*.
[98] Entretien évaluateur (arts), ancien enseignant de théâtre et cadre intermédiaire, *op. cit.*

jugement plus ou moins discriminantes, au sens sociologique du terme. En effet, comme l'ont montré les travaux sur la standardisation et la race, particulièrement aux États-Unis, les dispositifs managériaux ou « actuariels » sont en tension avec des appréciations égalitaires : parce qu'elles se fondent sur l'évaluation de variables individuelles et parce qu'elles aboutissent à des jugements tout aussi individualisés, ces techniques contribuent généralement à reproduire des inégalités structurelles de façon insidieuse, en les traduisant dans des critères « racialement neutres » qui isolent les organisations évaluatrices de potentielles contestations de leurs biais[99]. Sans nécessairement nous centrer sur la question raciale (faute de statistiques claires sur la composition raciale de la profession et des évalués dans les deux pays), dans cette dernière section nous interrogeons la reproduction de certaines inégalités intra-professionnelles par le biais de l'évaluation. En analysant les résultats agrégés de l'évaluation au Mexique et au Chili, nous observons que les catégorisations et les valorisations des évaluateurs se retrouvent partiellement au niveau national, où ce sont principalement les enseignants les plus âgés et travaillant dans des zones rurales qui sont désavantagés par l'évaluation.

### *4.1. Trop loin de l'État ? Les résultats à l'évaluation au prisme des inégalités territoriales*

Un panorama des résultats de l'évaluation au Mexique et au Chili nous permet de dégager un premier potentiel biais des dispositifs d'évaluation, qui font peser le poids de leurs sanctions sur les enseignants des régions ou des communes rurales et à faible densité de population. La surreprésentation dans la catégorie insuffisant/insatisfaisant de ce type d'enseignant n'est pas surprenante et peut être interprétée comme la reproduction d'inégalités de fonds qui structurent et dépassent les systèmes éducatifs. Les écoles rurales sont souvent celles connaissant les plus grands problèmes d'infrastructure éducative. Par exemple, au Mexique, 38 % des écoles du Guerrero n'ont pas accès à l'eau potable, 73 % des écoles d'Oaxaca manquent d'accès au réseau de drainage des eaux ou 84 % de celles du Chiapas ne sont pas reliées à Internet. Au niveau national, seulement 20 % des écoles rurales sont reliées à Internet (contre 69 % des urbaines) et 17 % ont une bibliothèque (contre 34 % des urbaines), des carences matérielles qui sont accentuées dans les communes les plus pauvres[100]. Nous retrouvons une situation similaire au Chili, où la plus pauvre région (Araucanía) concentre plus d'un quart des écoles sans accès à l'eau potable du pays (295 sur 1 146). Les régions de Tarapacá et d'Aysén, qui se trouvent parmi celles avec les « pires » résultats à l'évaluation, cumulent le plus de mètres carrés de « constructions précaires » (adobe, bois et/ou matériaux préfabriqués), qui représentent jusqu'à

[99] D. Hirschman et E.A. Bosk, « Standardizing Biases », art cit.
[100] INEE, *Políticas para fortalecer la infraestructura escolar en México*, Ciudad de México, INEE, 2018, p. 2-3.

5 % et 3 % respectivement de la surface totale des écoles de ces deux régions (contre 2,4 % au niveau national)[101].

Dans les deux pays, ces inégalités sont reproduites dans les résultats à l'évaluation. C'est au Mexique où cette relation est la plus forte : les enseignants classés comme insuffisants proviennent principalement des régions les plus pauvres du Sud du pays. C'est là où se situent quatre des six États qui doublent, au moins, la moyenne nationale d'insuffisants (12,43 %, voir Tableau 27 en annexe). Il s'agit des états de Oaxaca (31 %), Guerrero (31 %), Michoacán (35 %) et Chiapas (44 %). Ces quatre régions présentent de forts taux de pauvreté, allant jusqu'au 66 % de la population de l'état de Guerrero ou au 76 % au Chiapas[102]. Ces résultats renvoient aussi à la présence majoritaire du courant syndical CNTE dans ces États, dont l'appel au boycott du dispositif est suivi massivement : en 2015, entre 36 % (Chiapas) et 78 % (Michoacán) des convoqués ne se présente pas le jour de l'évaluation. Si nous incluons cet effectif dans le calcul de la distribution des enseignants par catégorie, le taux « d'insuffisants » est drastiquement réduit (jusqu'au 7,78 % au Michoacán), tout en restant relativement élevé au Chiapas (28 %) et au Guerrero (16 %). Dans ces quatre états, c'est la catégorie « ne présente pas l'évaluation » qui rassemble tout de même le plus d'enseignants. Or, ces « mauvais » résultats ne peuvent pas être exclusivement attribués au boycott syndical à l'évaluation. Comme ces quatre états, le Zacatecas (centre Nord du pays) présente 29 % d'insuffisants et est aussi un des États les plus pauvres du pays (taux de pauvreté 46 %). Si l'État de Sonora (31 % d'insuffisants) est relativement « riche » (taux de pauvreté 30 %), il s'agit d'une région rurale et à faible densité de population. Leur situation contraste avec celle des États obtenant les « meilleurs » résultats à l'évaluation. Malgré leurs différences géographiques, sociales, raciales et historiques, ces États ont en commun de présenter des taux de pauvreté inférieurs à la moyenne nationale (41,9 %), qui vont de 40,8 % (Yucatán) à 18,1 % (Baja California Sur).

Ces résultats devraient être complétés par des analyses plus fines qui désagrégeraient les résultats par commune, de façon à pouvoir faire ressortir de façon plus nette des variables explicatives pouvant être écrasées par le simple taux de pauvreté. Nous pensons notamment à la localisation urbaine ou rurale de l'école. En effet, la plupart des États obtenant de bons résultats sont petits et densément peuplés (Aguascalientes, Colima, Hidalgo), ce qui pourrait favoriser l'inscription des enseignants dans des réseaux professionnels de préparation du l'évaluation (formations, conseils informels, etc.). Cette variable ferait toujours du Yucatán un cas contre-intuitif. Comptant des taux de population rurale et indigène parmi les plus élevés du pays (seulement dépassés par ceux de l'État d'Oaxaca), le Yucatán présente néanmoins des

[101] MINEDUC, *Plan estratégico de infraestructura escolar. Fortaleciendo la Educación Pública*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2015, p. 9.
[102] CONEVAL, Informes de pobreza y evaluación de las entidades federativas, Ciudad de México, CONEVAL, 2020.

résultats exceptionnellement bons, ce que nous avons tenté d'expliquer dans le chapitre précédent par les héritages institutionnels de son administration locale, qui ont facilité la pénétration de l'instrument.

La distribution géographique des résultats au Chili fait voir des inégalités moins nettes que celles du Mexique, mais qui ne nous empêchent pas d'identifier certaines similitudes entre les deux pays. La principale particularité chilienne tient au fait que la région métropolitaine (Santiago et sa banlieue) concentre une part disproportionnée des enseignants du pays et des évalués (35 % entre 2003 et 2013, voir tableau 28, en annexe[103]) – au Mexique, cette proportion n'est que de 18 % si nous combinons les enseignants de la Ciudad de México et de l'environnant Estado de México (voir tableau 27). Malgré cette centralisation, la région métropolitaine ne présente pas les « meilleurs » résultats à l'évaluation et se situe même en dessous de la moyenne nationale : 27,3 % des enseignants dans les catégories « insatisfaisant » et « basique » et 8,2 % dans la catégorie « excellent », contre 21,7 % et 10,7 % respectivement au niveau national. Si nous mettons de côté la région métropolitaine, qui par sa taille mériterait probablement une analyse séparée, nous observons que la plupart des régions en dessous de la moyenne se situent dans les extrémités Nord et Sud du pays. Contrairement au Mexique, au Chili la relation entre pauvreté régionale et résultats à l'évaluation semble être inversée. En effet, ces régions (hormis la pointe Nord du pays, Arica y Parinacota (taux de pauvreté 20,3 %), et le désert d'Atacama (20,1 %)) ne se trouvent pas nécessairement parmi les plus pauvres du pays et la région de Magallanes, au Sud, présente même le taux de pauvreté le plus bas du pays (9,6 % contre une moyenne nationale de 16 %)[104]. Au contraire, toutes les régions dont les résultats sont au-dessus de la moyenne nationale à l'évaluation ont en commun de se situer au centre du pays et d'être relativement pauvres, à l'exception de Valparaíso. C'est le cas notamment des régions de Bío-Bío (0,9 % d'insuffisants, 16,3 % d'excellents, taux de pauvreté 17,8 %) ou de Maule (1,4 %, 17 % et 18,5 % à ces mêmes indicateurs). Dans cette catégorie nous retrouvons aussi les deux régions les plus pauvres du pays : Araucanía et Los Lagos.

Ces résultats mériteraient d'être scrutés avec plus de détail au niveau municipal qui est, comme nous l'avons vu dans le précédant chapitre, le noyau du système éducatif chilien. Les résultats désagrégés à ce niveau ne sont cependant pas faciles à systématiser – l'administration n'ayant publié les résultats désagrégés qu'une seule fois et pour la seule année 2010[105]. Nous

[103] Cette proportion correspond à la proportion des enseignants de la capitale dans l'effectif national. Voir MINEDUC, *Estadísticas de la educación 2018*, *op. cit.*, p. 125.
[104] Pour mesurer la pauvreté régionale, nous nous appuyons sur la mesure de la « pauvreté multidimensionnelle » introduite par l'enquête CASEN 2013 comme une mesure plus fine que la pauvreté mesurée par le niveau de revenu. Sur les débats autour de ces mesures, voir Claudio Ramos Zincke, *La producción de la pobreza como objeto de gobierno*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2016.
[105] Thomas Connelly, *Evaluación docente: Resultados nacionales, regionales y comunales*, Santiago de Chile, Biblioteca Nacional del Congreso, 2011.

nous garderons donc de réaliser des conclusions surplombantes à partir de ces données[106], qui semblent tout de même indiquer que ce sont les communes les plus rurales, à faible densité de population et les plus pauvres qui concentrent les résultats « insatisfaisants » et « basiques ». Par exemple, dans la région Araucanía, la commune d'Ercilla (environ 7 000 habitants) classe plus de 60 % de ses enseignants en 2010 comme « insatisfaisants » ou « basiques », contre un 35,9 % au niveau national. Au contraire, dans la région métropolitaine, la commune de Vitacura, une des plus riches de la capitale, classe plus de 80 % de ses enseignants comme « compétents » ou « excellents », bien au-delà des 64,1 % qui se trouvent dans ces catégories au niveau national.

Pris dans leur ensemble, ces résultats semblent conforter l'argument présenté dans le chapitre précédent. Par-delà une simple corrélation entre richesse et résultats à l'évaluation, c'est deux variables sont imbriquées avec le degré de pénétration infrastructurelle de l'État sur son territoire. L'influence de ces variables sur les « performances » éducatives et enseignantes n'est pas étonnante. Comme des travaux états-uniens l'ont montré, les évaluations standardisées avantagent les étudiants disposant déjà des ressources valorisées par l'institution scolaire et, par ricochet, aux enseignants accueillant ces publics, souvent issus des classes moyennes et des communes favorisées[107]. Dans le cas d'une évaluation qui ne mesure pas les résultats des étudiants et qui essaye de saisir le travail enseignant « authentique » ce résultat peut interroger. Plutôt que considérer que les enseignants des zones rurales, à faible densité de population et/ou pauvres sont nécessairement « moins bons » que leurs collègues urbains, il semblerait que les caractéristiques mêmes de l'instrument amènent ces résultats. Puisque l'évaluation doit être remplie en ligne et que, au Mexique, les enseignants doivent se rendre dans les capitales des États pour réaliser l'épreuve standardisée, les enseignants demeurant dans les communes rurales se trouvent dans des situations de désavantage évidentes. Par ailleurs, le relatif isolement professionnel de ces enseignants (dans des petites communes rurales, il se peut que l'enseignant soit le *seul* enseignant, par exemple, de toute une école primaire) peut les tenir à l'écart de réseaux de formation et de préparation de l'évaluation où participent souvent les évaluateurs, comme nous avons pu le voir dans le cas chilien, mais aussi au Mexique. Les tentatives de production de « l'authenticité » enseignante dans l'évaluation viendrait ainsi découpler des inégalités éducatives déjà bien connues.

[106] La restriction temporelle de cette publication peut produire une image déformée des effets de la pauvreté municipale sur les résultats à l'évaluation en nous présentant que les pourcentages catégorisés, sans indiquer l'effectif total par commune. De petites communes où seulement une poignée d'enseignants ont été évalués peuvent donc se retrouver particulièrement « bien » ou « mal » classées.

[107] Wayne Au, *Unequal by Design: High-Stakes Testing and the Standardization of Inequality*, New York et Londres, Routledge, 2009.

*4.2. Trop vieux pour être performants ? Âge, « insuffisance » et sorties de la profession*

L'analyse des catégorisations enseignantes au prisme de l'âge et de l'expérience professionnelle nous permet de dégager des résultats convergents entre le Mexique et le Chili. Dans les deux pays, âge et résultats à l'évaluation entretiennent une relation inversement proportionnelle : ce sont les plus jeunes enseignants qui obtiennent systématiquement les meilleurs résultats à l'évaluation et, au contraire, les franges les plus âgées de la profession sont surreprésentées dans les catégories de plus faible performance. Ces résultats confortent et légitiment les thèses des concepteurs de ces dispositifs, qui n'attribuent qu'une valeur marginale (voire nulle, au Mexique) à l'expérience professionnelle et qui souhaitent « rénover » la profession en facilitant l'accès de jeunes diplômés et en poussant vers la retraite des enseignants âgés dont les formations initiales sont considérées défaillantes. Les difficultés des enseignants vétérans à ce type d'évaluation ne sont pas surprenantes. Réalisées majoritairement en ligne, ces évaluations sont par ailleurs alignées sur des standards professionnels auxquels ces franges de la profession n'ont pas été socialisées. Elles ont par ailleurs été généralement formées à d'autres méthodes et techniques didactiques que celles sous-tendues dans les nouveaux standards professionnels (comme la planification par objectifs, puis par compétences).

C'est au Mexique que les tentatives de « rénovation » de la profession et l'effet disciplinant de l'évaluation sont le plus explicites. En effet, le dispositif aligne sur le même standard évaluations de la performance, concours d'accès à la profession et de promotion interne. Le but est, comme nous l'indique la directrice générale d'évaluation enseignante de l'INEE, de transformer la composition de la profession enseignante en recrutant de nouveaux enseignants et enseignantes :

> « [Les résultats croisés des concours et de l'évaluation de la performance des nouvelles recrues] nous donnent des indications sur la rénovation de la profession enseignante avec du sang nouveau, avec de nouvelles personnes qui ne sont plus rentrées parce qu'elles sont amies du syndicat, parce qu'on leur a vendu leur poste ou parce qu'elles l'ont hérité. Non, elles rentrent par leur mérite. »[108]

Cette transfusion professionnelle, qui devrait remplacer les proches du syndicat par une nouvelle génération méritante, semble bien avoir eu lieu. Entre 2012 et 2013, année d'entrée en vigueur du dispositif, le nombre de départs à la retraite augmente de 112 %, puis encore de 72 % en 2014 (toujours par rapport à 2012)[109]. En 2015, le nombre d'enseignants ayant décidé de partir à la retraite pendant le premier trimestre était de 22 200, 61 % de plus que sur toute

[108] Entretien, directrice générale d'évaluation des enseignants et des directeurs à l'INEE, Ciudad de México, 19 janvier 2018.
[109] El Financiero, « Maestros se jubilan por miedo a la evaluación », 25 juin 2015.

l'année 2014[110]. Au total, cela équivaut à 86 758 départs à la retraite avant l'application des premières évaluations de la performance au printemps 2015. La frange la plus âgée de la profession enseignante aurait ainsi préféré quitter la profession à devoir être mise à l'épreuve d'une évaluation mettant en doute sa qualité et la stabilité de ses emplois.

Ces données sont confirmées par l'analyse des résultats à l'évaluation. La majorité des 19 679 enseignants catégorisés comme étant « insuffisants » en 2015, sont parmi les plus âgés de la profession. En moyenne, 15 % des enseignants (hommes) ont des résultats insuffisants, un taux qui double pour la tranche d'âge 55-60 ans (31 %) et qui grimpe jusqu'à 35 % pour les plus de 60 ans (tableau 29, en annexe). Si les femmes obtiennent en moyenne de meilleurs résultats (11 % insuffisantes, tableau 30), les proportions demeurent similaires. Parmi les 55-60 ans, 22 % sont insuffisantes, 28 % chez les plus de 60 ans. Ces données illustrent les difficultés que le segment le plus âgé de la profession a pu rencontrer face au dispositif d'évaluation. Elles font aussi écho aux catégorisations que nous avons pu identifier dans nos observations et nos entretiens avec les évaluateurs : les vieux enseignants auraient du mal à comprendre l'instrument et craindraient ses sanctions à la fin de leur carrière. Par opposition, une évaluatrice chilienne évoque un cas où la commission communale décide d'améliorer le résultat d'un enseignant à qui il restait deux ans pour partir à la retraite : « à quoi bon lui créer cette souffrance ? Les gens se démoralisent… »[111].

Malgré d'éventuels ajustements dans les commissions communales, cette relation entre âge et mauvais résultats à l'évaluation peut aussi être identifiée à un niveau agrégé au Chili. Entre 2005 et 2014, la proportion d'enseignants dans les catégories pouvant donner suite à des sanctions (« insuffisant » et « basique ») augmente significativement une fois la barrière des 50 ans franchie : ils sont 29 % parmi les 50-54, 34 % chez les 55-59 et 42 % chez les plus de 60 ans (tableau 31, en annexe). Ces données sont confirmées par l'âge moyen de chaque catégorie, qui est systématiquement inférieur chez les « excellents » (entre 45 et 48 ans entre 2004 et 2010, voir tableau 32). L'augmentation du pourcentage « d'insuffisants » avec l'âge semble correspondre aussi au Chili avec une tendance à la sortie du système éducatif de ces enseignants. Entre 2003 et 2009, premières années de l'évaluation où les taux « d'insuffisants » ont été sensiblement supérieurs[112], 61 % des enseignants catégorisés comme « insuffisant » quitte le système éducatif. Parmi ceux-ci, 37,7 % part à la retraite[113]. Par ailleurs, la loi

[110] El Universal, « Reforma acelera la jubilación de maestros », 15 mai 2015.
[111] Entretien, chargée d'évaluation municipale, Padre las Casas, *op. cit*.
[112] Le durcissement des exigences de résultats en 2011 a eu comme conséquence une amélioration des résultats, ce qui est compréhensible en vue du poids d'instruments comme l'autoévaluation ou l'entretien avec un pair dans l'évaluation, où les enseignants obtiennent systématiquement des résultats « compétents » ou « excellents ». Les commissions communales auraient aussi contribué à rescaper des enseignants catégorisés comme « basiques » ou « insuffisants », comme nous l'avons vu précédemment. Voir, Jorge Manzi, Roberto González et Yulan Sun (dir.), *La Evaluación Docente en Chile*, Santiago de Chile, MIDE, 2011, p. 99.
[113] *Ibid*, p. 97.

d'évaluation enseignante chilienne prévoit, depuis 2006, l'exemption volontaire de l'évaluation des enseignants approchant l'âge de la retraite (60 ans pour les femmes, 65 pour les hommes), sous condition de quitter la profession une fois cet âge arrivé.

Cette tendance au rajeunissement de la profession est en tension avec la précarité que connaissent les enseignants retraités dans le système chilien de retraites par capitalisation. Après avoir perdu le statut de fonctionnaires pendant la dictature (et les avantages en termes de cotisation qui lui étaient rattachés), les enseignants restent dans la profession bien au-delà de l'âge minimal de départ à la retraite : en 2018, 4,3 % des enseignants ont plus de 60 ans (femmes) ou de 65 ans (hommes). Cela est d'autant plus surprenant que des programmes pour inciter les départs volontaires à la retraite ont été mis en place[114]. Malgré ces différentes bonifications et malgré l'évaluation, on observe que le taux d'enseignants travaillant au-delà de l'âge minimal de départ à la retraite demeure stable depuis 2011. Nous pouvons néanmoins observer une forte réduction de ce groupe d'âge entre 2003 et 2008. Immédiatement après l'introduction de l'évaluation, leur proportion diminue de 6,2 % à 3,6 % du total des enseignants (tableau 33, en annexe). Malgré la permanence d'un taux non négligeable d'enseignants en âge de départ à la retraite, le déploiement du gouvernement par la performance est concomitant avec le rajeunissement de la profession. Entre 2003 et 2018, le pourcentage d'enseignants ayant moins de 5 ans d'expérience a plus que doublé (de 12 % à 27 %), tandis que celui des plus de 30 ans est réduit d'un tiers (de 22 % à 14 %).

Les raisons pour cette apparente difficulté des franges âgées de la profession face à l'évaluation sont sans doute variées. Outre la « peur » vis-à-vis du dispositif évoquée par certains évaluateurs, il nous faut considérer des aspects plus prosaïques comme l'aisance avec les outils digitaux (connexion à la plateforme d'évaluation, prise de photographie des « preuves » à télécharger, écriture de textes sur ordinateur, etc.) ou des formations de ces enseignants peu ou mal adaptées au « style » d'enseignement demandé par l'évaluation (structuration des différents moments de la séance, interactivité avec les élèves, articulation du contenu aux « apprentissages attendus » dans les nouveaux programmes éducatifs). Si les plus jeunes des enseignants connaissent bien ces outils et cette terminologie du fait de leurs passages plus récents à l'université (ou aux écoles normales au Mexique), nous ne pouvons pas être surpris face aux craintes de leurs collègues les plus âgés qui, après plusieurs décennies d'enseignement pourraient être catégorisés comme des « mauvais enseignants ».

[114] Depuis 2011, les enseignants ayant pris leur retraite avant 2010 peuvent toucher la « bonification enseignante », qui peut aller jusqu'à 2 millions de pesos (environ 3 000€), payés en une fois aux enseignants qui compteraient avec des petites retraites. Cette « bonification » s'ajoute à la bonification que les travailleurs des administrations publiques dont le taux de remplacement serait inférieur à 55 % peuvent toucher et allant jusqu'à 50 000 pesos mensuels (environ 70€). En parallèle à la mise en place de la carrière enseignante en 2016, le gouvernement Bachelet met aussi en place une « bonification pour retraite volontaire » pouvant aller jusqu'aux 21 500 000 pesos (environ 31 000€ de 2015) et pouvant toucher jusqu'à 20 000 bénéficiaires entre 2016 et 2024.

*4.3. Des formes nouvelles et renouvelées de concurrence intra-professionnelle*

La surreprésentation des enseignants des zones rurales et des enseignants âgés dans la catégorie « insuffisant » dessine déjà les contours « catégoriels » des groupes produits par une évaluation qui efface ces inégalités en ce centrant sur les « attributs » de l'enseignement individuel. Nous l'avons vu, ces éventuelles discriminations par l'évaluation recoupent en bonne mesure les « infra-catégorisations » des évaluateurs (les enseignants âgés qui ne « s'efforcent pas assez » ou que l'on recatégorise pour qu'ils « ne se démoralisent pas » ; l'enseignante « de la *sierra* » au clavier « décomposé »). Il nous faut, pour terminer cette section, considérer la dimension concurrentielle de ces catégorisations et comment, au fil de la concurrence *entre* groupes professionnels et *à l'intérieur* de ces groupes ce sont des démarcations de classe qui sont en jeu.

Au Mexique, la concurrence pour des augmentations salariales n'est pas une nouveauté. Le dispositif « *Carrera* », en place entre 1992 et 2014, classait déjà les enseignants sur cinq catégories de performance allant de A à E (la plus élevée). Comme l'ont montré les analyses des résultats de ce programme d'évaluations volontaires (tableau 34, en annexe), la plupart des enseignants demeurent dans les premiers niveaux de performance qui allouent des compléments salariaux non négligeables (+ 27 % pour le niveau A, + 60 % pour le B), mais qui demeurent limités comparés à ceux des niveaux D (+ 153 % du salaire de base) et E (+ 217 %), que seulement une minorité exiguë atteint (moins de 2 % du total). Ces données doivent néanmoins être interprétées avec un œil critique. Ne décomptant que les enseignants ayant été incorporés au dispositif entre 1998 et 2003 (un peu plus de 200 000), elles ne prennent pas en considération la majorité des bénéficiaires du programme, qui ont été incorporés entre 1992 et 1994 (environ 390 000) et qui ont pu bénéficier d'une « hausse salariale automatique », voire obtenir une catégorisation élevée à travers le syndicat, à un moment où l'évaluation n'était « pas formalisée »[115]. Elles illustrent néanmoins le fonctionnement routinier du dispositif et son pyramidage étroit de la profession (tableau 34).

Nous retrouvons ce type de pyramide professionnelle dans les résultats de la carrière enseignante chilienne, qui classent les enseignants entre les niveaux « accès » (qui peut signifier jusqu'à 17 386 pesos mensuels de complément salarial, environ 20€) et « expert II » (jusqu`à plus de 930 000 pesos, environ 1 050€[116]). La pyramide chilienne suit une progression beaucoup

[115] Lucrecia Santibáñez (dir.), *Haciendo camino: análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, Santa Monica, RAND, 2007, p. 43.

[116] Ces montants maximaux correspondent à des enseignants enseignant 44h par semaine et ayant cumulé 30 années d'expérience. La structure de rémunération des enseignants chiliens étant extrêmement complexe, il n'est pas possible d'établir des proportions moyennes de ces augmentations, qui dépendent des conditions de chaque enseignant (titre professionnel, heures, ancienneté, lieu d'enseignement). Notons que le nombre d'heures moyen par enseignant est de 39. Pour plus de détails, voir Colegio de Profesores, *Aprendiendo a calcular el salario docente. Año 2023*, Santiago de Chile, Colegio de Profesores, 2023.

plus naturelle, notamment pour les enseignants du système éducatif municipal, qui ont plus d'une décennie d'expérience et de résultats à l'évaluation enseignante (tableau 35). On observe ainsi une distribution presque normalisée avec une concentration des effectifs dans les catégories intermédiaires de performance (« initial » à « avancé »), et des effectifs réduits dans les pôles (environ 10 % dans les catégories « accès » et « expert (I + II) »). Cette distribution contraste avec celle des enseignants du système privé subventionné, qui rejoignent la carrière et découvrent l'évaluation en 2016[117]. Ces enseignants se retrouvent en conséquence majoritairement (à hauteur d'environ trois quarts de l'effectif) dans les deux premières catégories de performance, avec à peine 1 % du total arrivant jusqu'aux niveaux « expert ».

Au Mexique, l'introduction du « service professionnel enseignant » en 2013 a eu comme principale nouveauté l'ouverture de l'enseignement primaire aux diplômés universitaires, qui entrent en concurrence avec ceux des écoles normales qui, jusqu'à présent se voyaient assurés d'un poste enseignant à la sortie de leurs études[118]. L'analyse comparée des résultats des normaliens et des universitaires à ces concours laisse voir une situation de concurrence accrue (tableau 36). Si les normaliens obtiennent de meilleurs résultats sur trois des quatre concours qui ont été organisés entre 2014 et 2018, la proportion s'inverse en 2016-2017, lorsque le taux d'universitaires admissibles à un poste enseignant atteint 68 %, contre 50 % des normaliens.

La perte de l'exclusivité des écoles normales dans le recrutement des nouveaux enseignants a des conséquences profondes pour ces formations. Entre les années scolaires 2013-2014 et 2016-2017, les écoles normales perdent 28,7 % des inscrits. Cette chute affecte particulièrement les écoles normales privées, où les effectifs ont été réduits de 45 % (environ 17 000 étudiants). Cette plus grande diminution des inscrits à des écoles normales privées n'est pas surprenante et s'inscrit dans une trajectoire de long terme : s'ils représentaient 40 % des normaliens en 2000-2001, ils sont à peine 17 % en 2015-2016. Le nouveau dispositif semble ainsi signer la mort de ce sous-système de formation enseignante, par ailleurs critiqué par l'administration et relativement délaissé par le syndicat[119]. Cette tendance au dépeuplement des

[117] Entre 2003 et 2016, les enseignants volontaires du système particulier pouvaient aussi participer au dispositif « prime d'excellence pédagogique ». S'ils demeurent néanmoins minoritaires, il ne serait pas étonnant de retrouver ces pionniers de l'évaluation dans le système privé dans les catégories « expertes » de la carrière. Nous ne disposons cependant pas de données précises sur les expériences préalables avec l'évaluation des enseignants des écoles privées subventionnées.

[118] Dans les faits, l'accès automatique des normaliens à la profession n'avait pas nécessairement lieu. Les postes disponibles étant généralement inférieurs au nombre de diplômés, ceux-ci devaient passer un certain nombre d'années comme intérimaires avant leur titularisation.

[119] Alors que l'INEE recommande une réforme du système des normales, notamment à travers les fusions des plus petites écoles, 84 % des normales privées compte moins de 150 étudiants et à peine 3 % plus de 350. Ces écoles privées accueillent par ailleurs des étudiants systématiquement plus âgés et plus aisés que leurs contreparties publiques (en 2013, 43 % sont en dessous de la ligne de « bien être minimal », contre 65 % dans les normales publiques). Elles embauchent par ailleurs des enseignants peu expérimentés et aux contrats instables (50 % ont moins de 4 années d'expérience, 90 % de vacataires), alors que les normales publiques comptent avec un tiers d'enseignants avec plus de 20 années d'expérience et presque un 40 % d'enseignants fixes. Voir : INEE, *La*

écoles normales est moindre dans le secteur public (- 20,8 %), où elle peut être directement attribuée aux concours. Alors que l'effectif des écoles normales est stable aux alentours de 130 000 effectifs entre le milieu des années 1990 et 2013[120], la chute est abrupte après la mise en place des concours d'accès à la profession qui finissent avec l'accès direct des normaliens à la profession enseignante. Une situation similaire peut être identifiée au Chili. Dans un tout autre contexte de formation enseignante (qui se déroule exclusivement dans les universités, dont nombre sont privées), l'introduction de plus fortes régulations dans le cadre de la « carrière enseignante » menace de clôture un tiers de ces formations et 6 des 509 licences en pédagogie perdent effectivement leur accréditation et sont contraintes de fermer leurs portes en 2019[121].

La dévalorisation des certaines formations enseignantes s'inscrit dans un contexte plus large d'inflation des diplômes et de concurrence entre institutions, qui contribue à renforcer les inégalités de classe à l'intérieur de la profession. Nous avons déjà évoqué le clivage entre « normaliens » (*normalistas*) et « universitaires » au Mexique. L'extension de la concurrence entre ces deux groupes à l'enseignement primaire, leurs résultats relativement similaires aux concours d'accès à la profession et la chute des inscriptions aux écoles normales accentuent ce clivage et le sentiment de mépris qu'éprouvent les normaliens et les écoles normales, qui sont décrites comme « détériorées », aux infrastructures et à la gestion « inadéquates » et dont le personnel aurait un « développement académique déficient »[122]. En effet, contrairement aux images d'Épinal du *normalista* comme constructeur de l'État et de la nation révolutionnaire, les enseignants sont depuis les années 1990 encouragés à suivre des formations continues et d'obtenir des diplômes de master, voire de doctorat. Cette course au diplôme peut s'apprécier dans les niveaux d'éducation des enseignants évaluateurs. Pour rappel, en 2015 environ 60 % des évaluateurs certifiés par l'INEE sont en train d'obtenir ou ont obtenu un diplôme de master et entre 15 et 20 % ont obtenu ou sont en train d'obtenir un doctorat – contre un 9 % de masters et 1,1 % de docteurs dans la population enseignante générale[123]. Au Chili, la dimension de classe de ce nouveau contrôle des formations initiales et de la concurrence intra-professionnelle est plus nette. Ce sont les enseignants issus des familles les mieux loties en capitaux économiques et scolaires qui accèdent aux meilleures formations universitaires et, en retour, aux établissements urbains accueillant des publics investissant l'institution scolaire[124]. Au

*educación normal en México. Elementos para su análisis*, présentation power-point, Ciudad de México, INEE, 2017. Les données de ce paragraphe proviennent toutes de ce document.

[120] A l'exception d'un pic d'inscriptions entre 2000 et 2002, lié aux accords ministériels pour régulariser le manque de diplôme de nombreux enseignants ayant intégré le système éducatif avant 1984, lorsque le diplôme des normales est devenu équivalent à une licence. Voir INEE, *La educación normal en México…*, *ibid..*, p. 22.

[121] La Tercera, « El 36% de las pedagogías quedaría en riesgo de cierre por no estar acreditadas », 10 janvier 2019 ; Cooperativa, « Seis universidades tendrán que cerrar sus carreras de pedagogía », 12 janvier 2019.

[122] INEE, *La educación normal en México. Elementos para su análisis*, *op. cit.*, p. 13.

[123] J. Hernández Fernández, I. de la Cruz Orozco et A.E. Razo Pérez, « Perfil de los evaluadores pares en México (2014-2017) », art cit ; INEGI, *Estadísticas a propósito del día del maestro*, *op. cit.*

[124] Ismael Puga, Diego Polanco et Diego Corvalán, « Segregación de la formación y carrera docente y su rol en la reproducción social de la desigualdad », *Calidad en la educación*, 2015, nº 43, p. 57-102.

contraire, ce sont les formations enseignantes dispensées par des universités régionales et accueillant des publics issus des classes populaires et de la périphérie du pays (et qui deviendront les enseignants de ces régions) qui sont menacées par les nouveaux standards de formation enseignante[125].

Ce pyramidage de la profession en fonction des résultats accentue la concurrence non seulement entre différents sous-groupes professionnels enseignants mais aussi à l'intérieur de ceux-ci. Cela est particulièrement visible dans la « carrière enseignante » chilienne. Même si les critères d'accès à chaque palier de la carrière sont explicites[126] et si l'avancée dans la carrière est obligatoire[127], les niveaux salariaux les plus élevés sont restreints à une petite frange de la profession. Cette restriction est d'autant plus accentuée par l'incorporation de la masse d'enseignants du système privé subventionné à la carrière (qui sont plus nombreux que les municipaux). Si pour l'instant les effectifs de ce groupe stagnent dans les niveaux initiaux de la carrière, ils devraient progresser vers les niveaux supérieurs au fil des années et des évaluations. A ce moment, et comme cela semble avoir été le cas dans le dispositif mexicain « *Carrera* »[128], il ne serait pas surprenant de voir un durcissement des conditions pour accéder aux niveaux « expert », faute de quoi les coûts du dispositif pourraient exploser. L'hypothèse d'une concurrence accrue pour l'accès à ces ressources rares n'est pas infondée et, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, elle semble pouvoir expliquer les hésitations que le syndicat enseignant chilien éprouve à représenter les enseignants du privé. Par-delà une activation du clivage municipal/privé (ou normalien/universitaire au Mexique) le pyramidage organisé par la carrière enseignante dessine des parcours professionnels individualisés où la valeur des enseignants est réduite à une série « d'attributs ». En effet, les enseignants rassemblés dans les catégories « expert » ou « précoce » ne partagent nécessairement pas les mêmes caractéristiques. Certains ont pu performer particulièrement bien à l'épreuve, d'autres au portfolio, certains peuvent avoir connu des progressions accélérées dans la carrière, d'autres être des vétérans ; autant les uns que les autres peuvent se trouver dans le système municipal

[125] María Beatriz Fernández Cofré et al., « Respuesta e interpretación a políticas de rendición de cuentas de formación docente en Chile », *Pensamiento educativo*, 2021, vol. 58, nº 1, p. 1-16.
[126] Les enseignants peuvent avancer au plus un palier à chaque évaluation, avec des exceptions possibles de passage directe de l'échelon « initial » vers « l'avancé » et de « précoce » à « expert I » à condition d'obtenir la ponctuation maximale à l'épreuve ou au portfolio. Pour avancer, les enseignants doivent avoir les années d'ancienneté exigés par le palier : 4 pour les deux premiers avancements, 8 pour le troisième et 12 pour accéder au dernier niveau. Outre la condition temporelle, l'avancement est conditionné aux résultats. Par exemple, pour accéder au niveau « avancé », les enseignants doivent obtenir a minima une catégorisation « B » à leur portfolio (2,51/4) ou leur épreuve (2,75/4). Le niveau « expert II » exige a minima un « A » à une des deux épreuves et pas moins d'un « B » à l'autre.
[127] Les enseignants entrés dans la carrière avant 2025 disposent de deux chances pour passer du niveau « initial » au niveau « précoce », faute de quoi ils devront quitter le système. Ceux qui rejoindront la carrière après 2025 disposent d'un maximum de deux opportunités pour passer de « précoce » à « avancé », faute de quoi ils devront quitter le système – pouvant le rejoindre deux ans plus tard avec l'obligation d'atteindre le niveau avancé en deux ans.
[128] L. Santibáñez (dir.), *Haciendo camino*, *op. cit.*

ou privé. Ces formes d'individualisation, de fragmentation de l'évaluation et, ensuite, catégorisation semblent caractéristiques des « *attribute-based systems* »[129], dont la principale conséquence politique est l'empêchement des attaches de l'individu au groupe et, donc, son éventuelle mobilisation. Dans cette dernière section nous avons observé que l'évaluation produit tout de même des groupes « en puissance ». Les catégories « insuffisants/insatisfaisants » sont majoritairement composées d'enseignants âgés et travaillant dans des écoles situées dans des régions pauvres et rurales. Plus qu'un reflet imparfait de la qualité et des performances enseignantes, l'évaluation semble être ainsi le vecteur de la production et la reproduction d'inégalités sociales préexistantes.

**Conclusion**

Dans ce chapitre, nous avons mis en évidence comment les pratiques d'évaluation et les catégories des dispositifs aboutissent à la production d'une classification normalisée de la profession enseignante. Cette classification repose sur des représentations et des définitions inégalitaires de la profession, et en produit des nouvelles. Ces résultats font écho à ceux des travaux interrogeant le gouvernement des populations par les instruments de l'État « dataïste ». Dans le domaine de l'éducation[130], et ailleurs[131], ces outils reproduiraient des inégalités sociales préexistantes, voire en produiraient des nouvelles par le biais de nouveaux découpages de groupes et la redistribution de ressources devenues rares ou conditionnelles dans un contexte de resserrage des dépenses publiques[132]. En conclusion, nous revenons sur l'importance de deux mécanismes de (re)production des hiérarchies sociales et professionnelles, le rôle de la normalisation dans la tension entre jugement expert et quantification et la « re-catégorisation fantôme » des discriminations, avant d'ouvrir la réflexion sur les effets de la désidentification sur l'horizon politique des groupes produits par l'évaluation.

Dans ce chapitre, nous avons montré que la normalisation permet un mariage aux résultats ambivalents entre le jugement expert et la quantification. Alors que les évaluateurs sont prédisposés à normaliser leur jugement, les outils psychométriques (la grille d'évaluation, les techniques de standardisation des résultats) ne contraignent *pas assez* leurs marges d'interprétation. Cela ouvre la porte, d'une part, à l'infiltration d'une variété de stéréotypes et de « constructions morales » dans la lecture des portfolios, qui aboutissent à la valorisation de leur forme et de leur ajustement aux besoins des évaluateurs. Le manque de contrainte sur les jugements des évaluateurs donne, d'autre part, un rôle décisif aux psychométriciens, qui se font

[129] G.R. Krippner et D. Hirschman, « The Person of the Category », art cit.
[130] W. Au, *Unequal by Design, op. cit.*
[131] Bernard E. Harcourt, *Against Prediction: Profiling, Policing, and Punishing in an Actuarial Age*, Chicago, University of Chicago Press, 2007 ; Virginia Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, New York, St. Martin's Press, 2017.
[132] M. Fourcade et J. Gordon, « Learning Like a State », art cit.

les porte-paroles de la quantification comme garantie de la « validité » de l'évaluation : pour que les résultats soient véritables et « réels », ils doivent être normalisés. Nous avons particulièrement vu cela à travers l'exemple de la construction des paliers de performance, où l'importance d'une distribution normalisée des résultats l'emporte sur des questionnements sur la difficulté ou la pertinence des questions de l'épreuve. Cela ne va pas sans alimenter des suspicions chez les évaluateurs, qui considèrent paradoxalement que ce procédé quantifié est le moment le plus « subjectif » de l'évaluation. Ces hésitations sur la capacité de l'évaluation à représenter authentiquement les performances enseignantes se retrouvent aussi au Chili. Le pari d'une évaluation authentique et centrée sur l'enseignement ne tiendrait pas face aux performances enseignantes et à l'absence de critères fins et contextuels comme l'avis des élèves. Si les commissions communales réintroduisent en partie ces critères, elles contribuent, *in fine*, à l'évacuation du contexte social et économique de l'évaluation et à la légitimation de l'instrument.

Que ce soit dans le cas de ces commissions communales ou dans la construction des paliers de performance, les jugements des évaluateurs connaissent un mouvement de réification passant d'abord par la « dé-catégorisation » puis par la « re-catégorisation fantôme ». Leurs jugements « infra-catégoriels »[133] dévalorisent implicitement certains « types » d'enseignant. Au Mexique, ce sont particulièrement les plus âgés, les indigènes (« de la *sierra* »), les détachés dans l'administration (souvent associés au syndicat enseignant et considérés comme des « fainéants ») et les issus de formations universitaires qui se trouvent inclus dans la catégorie « insuffisant ». Si, au Chili, nous n'avons pas pu restituer avec la même finesse cette palette de jugements « infra-catégoriels », l'analyse comparée des deux pays fait émerger deux résultats comparables. D'une part, le double mouvement de « dé-catégorisation » et de « re-catégorisation » efface ces différents jugements par le biais de la quantification. Les évalués reçoivent ainsi une catégorisation *du dispositif* et non pas *des évaluateurs*. Les catégories sont ainsi *étatisées*, c'est à dire, abstraites de leur particularisme et estampillées par le pouvoir de légitimation symbolique de l'État[134]. Ces catégories contribuent à diffuser une conception individuelle de l'enseignement et du mérite. Cela ressort non seulement des rapports individuels de résultats que les enseignants reçoivent, mais aussi du fait que, par leur participation même au dispositif, les évaluateurs formulent des hiérarchisations de la profession restées latentes jusqu'à présent. La construction des paliers de performance au Mexique est le meilleur exemple de cela. En invoquant les « candidats hypothétiques », ils façonnent une nouvelle hiérarchie professionnelle où le sommet est, sans surprise, occupé par les enseignants comme eux : jeunes

[133] E.P. Monk, « Inequality without Groups », art cit.
[134] Pierre Bourdieu, *Sur l'État, op. cit*. Dans un travail précédant sur les évaluations scolaires, P. Bourdieu et Monique de Saint Martin ont mis en évidence une logique similaire de « dé-catégorisation fantôme », sans pour autant employer ce langage, voir Pierre Bourdieu et Monique de Saint Martin, « Les catégories de l'entendement professoral », *Actes de la recherche en sciences sociales,* 1975, vol. 1, nº 3, p. 68-93.

et au fait des derniers changements didactiques et pédagogiques des programmes. Ces jugements sont toujours individuels et relatifs, c'est-à-dire articulés à une pensée de la population enseignante. Cela nous permet de retrouver ces formes de discrimination catégorielle au niveau des résultats agrégés. Dans les deux pays, ce sont les enseignants les plus âgés et travaillant généralement dans des régions pauvres et à faible pénétration infrastructurelle de l'État qui ont le plus de chances d'être sanctionnés par l'évaluation.

Il est bien connu que les évaluations standardisées sont un vecteur de responsabilisation individuelle et de reproduction des inégalités. Notre entrée ethnographique permet de caractériser le contenu de cette responsabilisation et ses effets sur les hiérarchies professionnelles enseignantes au Mexique et au Chili. En mettant l'emphase sur la normalisation, nous sommes en mesure de concrétiser l'analyse des effets de l'évaluation. Si les standards ont une quelconque capacité « performative », ce n'est pas exclusivement en raison de la capacité du langage à façonner les subjectivités enseignantes, ou d'un improbable caractère intrinsèquement raciste de la quantification. Ramener l'analyse aux pratiques des évaluateurs est en ce sens un pas préliminaire nécessaire pour mieux comprendre les conséquences politiques de ces dispositifs. L'évaluation par standards produit de nouveaux groupes (les « insuffisants », les « excellents », les évaluateurs, etc.), recoupant plus ou moins des collectifs nominaux « activables » (les « vieux » enseignants, les « universitaires » au Mexique, les enseignants des écoles privées subventionnées au Chili, etc.). C'est cependant la logique individuelle qui prédomine dans la construction des sujets évalués, laissant ces groupes dans un état latent. Ces éléments nous permettent de faire l'hypothèse d'un effet de désindentification et de démobilisation par l'évaluation. L'identification de l'enseignant au groupe est rendue indisponible par la « re-catégorisation fantôme » et la réduction de l'enseignement à une série « d'attributs » détachés de leur contexte[135]. Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, cela pose une série de dilemmes d'action collective pour des syndicats enseignants déjà tiraillés entre des postures de contestation ou de collaboration avec l'évaluation et dont les prises de position « égalitaristes » rentrent en tension avec l'individualisme produit par les standards.

[135] Dans la ligne de l'effet identifié par G.R. Krippner et D. Hirschman, « The Person of the Category », art cit.

# Chapitre 8
# Démobilisation, radicalisation et institutionnalisation : les effets de l'évaluation sur les syndicats enseignants et les coalitions de l'instrument

## Introduction

L'évaluation agit sur la construction morale et symbolique des enseignants. Comme nous l'avons vu dans le dernier chapitre, la normalisation enclenchée par les standards aboutit à de nouvelles catégories qui hiérarchisent la profession à partir d'une définition individualiste du mérite et de la qualité du travail enseignant. La littérature montre que ce type de dispositifs, qui réduisent les caractéristiques individuelles à une série d'attributs quantifiés, est enclin à produire la désidentification des individus aux groupes et donc leur démobilisation[1]. Ce chapitre interroge cette hypothèse à la lumière des effets de l'évaluation sur les syndicats enseignants au Mexique et au Chili. L'évaluation agit-elle contre la capacité de mobilisation et le pouvoir des syndicats ? Si oui, par quels mécanismes cette démobilisation opère-t-elle ? Si non, par quels moyens les syndicats enseignants sont-ils capables de remobiliser leurs bases ? Quels effets, en retour, de ces mobilisations sur les dispositifs d'évaluation ?

Les stratégies des syndicats enseignants peuvent être analysées à partir de la notion de « double dilemme ». Cette notion a été introduite pour décrire comment les alliances des syndicats avec les partis politiques, d'une part, et leurs politiques internes, d'autre part, façonnent leurs stratégies face aux réformes de marché, entre coopération, subordination, opposition et résistance[2]. L'adoption d'une de ces stratégies dépend de deux choix stratégiques qui sont, bien entendu, interdépendants : le soutien ou l'autonomisation des partis politiques, d'une part, et la mise de côté ou les alliances avec des concurrents ou des opposants syndicaux, d'autre part. Les réformes de marché ont eu pour conséquence la fragmentation et l'affaiblissement de la plupart des organisations syndicales latino-américaines[3]. Cependant, les syndicats enseignants sont parmi les rares à avoir maintenu des effectifs militants nombreux et mobilisés, ainsi que des liens avec les partis politiques[4]. Si les syndicats enseignants de la région

[1] Greta R. Krippner et Daniel Hirschman, « The Person of the Category: the Pricing of Risk and the Politics of Classification in Insurance and Credit », *Theory and Society*, 2022, vol. 51, p. 685-727.
[2] Maria Victoria Murillo, *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2001.
[3] Ruth Berins Collier et Samuel Handlin (dir.), *Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2009.
[4] Ben Ross Schneider, « Teacher Unions, Political Machines, and the Thorny Politics of Education Reform in Latin America », *Politics & Society*, 2022, vol. 50, nº 1, p. 84-116.

peuvent avoir une organisation plus ou moins centralisée et détenir ou pas le monopole de la représentation professionnelle (c'est le cas au Mexique et au Chili), dans la plupart des cas, les directions syndicales se trouvent toujours prises dans ce « double dilemme »[5]. Celui-ci est par ailleurs renforcé par les récentes réformes éducatives « de la qualité », qui mettent directement en question le pouvoir syndical. La prise en considération de la variation des stratégies syndicales enseignantes devrait nous éviter la tendance, majoritaire dans l'économie politique des réformes éducatives, à considérer les syndicats comme des « intérêts spéciaux » bloquant automatiquement tout type de réforme[6] ou la tendance inverse consistant à voir dans les processus réformistes une attaque planifiée contre les enseignants et leurs syndicats[7]. Les équilibres syndicaux internes et la structure des alliances avec les partis politiques expliquent l'introduction de certaines réformes. Dans ce chapitre, nous proposons de lier cette analyse de l'*amont* des politiques publiques avec une analyse en *aval* de leurs effets. Pour cela, nous faisons dialoguer la littérature sur les *policy feedback* avec la grammaire d'analyse des coalitions d'action publique développée dans la première partie de la thèse.

Une approche en termes de *feedback* nous permet d'observer comment les dilemmes d'action collective que connaissent les directions syndicales et les enseignants individuels sont façonnés par les politiques elles-mêmes. Les effets d'un instrument comme l'évaluation découlent des choix stratégiques réalisés par les directions syndicales dans des configurations institutionnelles et politiques données mais aussi des politiques publiques qui façonnent ce cadre institutionnel et redéfinissent les problèmes, les acteurs et les ressources politiques à leur disposition. L'évaluation enseignante peut avoir aussi bien des effets « symboliques » (en lien avec les catégorisations des enseignants et la définition des syndicats) que sur les « ressources » (politiques, organisationnelles ou financières) des organisations syndicales[8]. Les mobilisations syndicales contraintes par ce cadre institutionnel peuvent, en retour, affecter l'évaluation « positivement » (en contribuant à son institutionnalisation) ou « négativement », en activant des contestations et/ou en réduisant la base sociale de soutien de l'instrument[9]. Ces deux

[5] Rebecca Tarlau, « Take or Reject State Power? The Dual Dilemma for Teachers' Unions in Brazil and Mexico », *Studies in Comparative International Development*, 2022, vol. 57, nº 3, p. 361-384.
[6] Voir Merilee S. Grindle, *Despite the Odds: the Contentious Politics of Education Reform*, Princeton, N.J, Princeton University Press, 2004 ; Terry M. Moe, *Special Interest: Teachers Unions and America's Public Schools*, Washington, Brookings Institution Press, 2011 ; Terry M. Moe et Susanne Wiborg (dir.), *The Comparative Politics of Education*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
[7] Une approche caractéristique des travaux « critiques », voir Paul Bocking, « The Mexican Teachers' Movement in the Context of Neoliberal Education Policy and Strategies for Resistance », *Labor and Society*, 2019, vol. 22, nº 1, p. 61-76 ; Mary Compton et Lois Weiner (dir.), *The Global Assault on Teaching, Teachers, and their Unions. Stories for Resistance*, New York, Palgrave, 2008.
[8] Sur ces différents effets voir Paul Pierson, « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 1993, vol. 45, nº 4, p. 595-628.
[9] Sur les effets « négatifs » et particulièrement sur l'activation de mobilisations contestataires, voir R. Kent Weaver, « Paths and Forks or Chutes and Ladders? Negative Feedbacks and Policy Regime Change », *Journal of Public Policy*, 2010, vol. 30, nº 2, p. 137-162 ; Pierre-Louis Mayaux, « Quand l'action publique produit ses contestataires. Les effets politiques imprévus d'un partenariat public-privé en Bolivie », *Gouvernement et action publique*, 2019, vol. 8, nº 1, p. 87-111.

logiques pouvant bien entendu se combiner de façons contradictoires pour décrire différentes trajectoires de changement institutionnel[10]. Par exemple, comme le montre Christopher Chambers-Ju, en coopérant avec l'introduction de la politique de décentralisation de 1992, le syndicat enseignant mexicain a réussi à maintenir une bonne partie de ses ressources organisationnelles, contrairement à la situation en Argentine où l'imposition de la décentralisation sur le syndicat a contribué à sa radicalisation militante[11]. Cette focale est d'autant plus pertinente que certains des efforts réformistes qui activent le « double dilemme » ont pour objectif la démobilisation syndicale. C'est le cas aux États-Unis, où les syndicats de la fonction publique sont dans le viseur des groupes néoconservateurs[12]. Mais nous pouvons retrouver des exemples similaires au Salvador et au Paraguay[13], ou au Mexique[14].

Les travaux sur les *feedbacks* tendent à schématiser et à rationaliser les stratégies et les intérêts des acteurs[15]. C'est le cas aussi de la notion de « double dilemme », qui laisse entendre que les syndicats enseignants pourraient anticiper les conséquences de leur mobilisation contre l'évaluation. Certainement, les acteurs politiques réalisent des calculs stratégiques. Néanmoins, il n'est pas évident que ces calculs soient faits à partir des intentions de maximisation d'utilité politique qu'une partie de la littérature leur attribue. C'est pourquoi nous proposons de faire dialoguer les travaux sur les *feedbacks* avec notre grammaire d'analyse des coalitions d'action publique. Ce dialogue est heuristique pour deux raisons.

D'une part, en resituant les intérêts des acteurs dans différents champs, coalitions et configurations, nous mettons en lumière que leurs stratégies ne dépendent pas seulement de calculs d'utilité (comme dans le cadre du « double dilemme »), ni du cadre institutionnel des politiques publiques (approche *feedback*), mais qu'elles sont aussi, voire surtout, interdépendantes des stratégies d'acteurs concurrents. Ainsi, si les standards établissent une coalition entre directions syndicales, experts bureaucratiques et partis politiques, celle-ci ne résout pas définitivement les luttes à l'intérieur de ces différents champs. Au contraire,

[10] Alan M. Jacobs et R. Kent Weaver, « When Policies Undo Themselves: Self-Undermining Feedback as a Source of Policy Change », *Governance*, 2015, vol. 28, nº 4, p. 441-457.
[11] Christopher Chambers-Ju, « Adjustment Policies, Union Structures, and Strategies of Mobilization: Teacher Politics in Mexico and Argentina », *Comparative Politics*, 2021, vol. 53, nº 2, p. 185-207.
[12] Alexander Hertel-Fernandez, « Policy Feedback as Political Weapon: Conservative Advocacy and the Demobilization of the Public Sector Labor Movement », *Perspectives on Politics*, 2018, vol. 16, nº 2, p. 364-379.
[13] Thomas R. Vargas, « Decentralization as a Political Weapon: Education Politics in El Salvador and Paraguay », *Comparative Politics*, 2022, vol. 55, nº 1, p. 23-45.
[14] Merilee S. Grindle, « Interests, Institutions, and Reformers: The Politics of Education Decentralization in Mexico » dans Robert Kaufman et Joan Nelson (dir.), *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2004, p. 283-314.
[15] À propos de cette critique et de la fertilité du dialogue entre la littérature sur les *policy feedback* et la sociologie de l'action publique française, voir Blandine Mesnel, « État des lieux. Les démarches administratives à l'interface des gouvernants et des gouvernés », *Gouvernement et action publique*, 2021, vol. 10, nº 2, p. 113-128 et Alexis Spire, « État des lieux : Les policy feedbacks et le rapport ordinaire à l'État », *Gouvernement et action publique*, 2016, vol. 4, nº 4, p. 141-156.

l'existence même de ces liens alimente des luttes internes dans les syndicats, à l'université ou dans le système de partis.

D'autre part, la grammaire d'analyse des coalitions nous permet de mieux caractériser les effets *feedback* de l'évaluation. Les mobilisations syndicales contre les standards ne sont pas un effet automatique et nécessaire du dispositif, mais une conséquence *indirecte* de la reconfiguration des rapports de pouvoir, particulièrement dans le monde syndical. En accentuant le « double dilemme » des directions syndicales et en le transposant aux enseignants individuels, les standards renforcent la tendance de moyenne durée à la démobilisation syndicale. Dans les deux pays, cette dynamique de démobilisation ouvre néanmoins des opportunités pour que des franges dissidentes des syndicats se mobilisent et créent de nouvelles alliances avec des chercheurs « critiques » (de l'évaluation et de leurs collègues experts). Si les « coalitions critiques » ainsi formées sont capables d'affecter l'évaluation par standards, elles ne réusissent pas nécesairement à imposer leur définition de l'évaluation et de la régulation du groupe professionnel. Victoire ou échec partiel, les continuités à l'œuvre au moment du « tournant à gauche » des deux pays témoignent de l'institutionnalisation de l'évaluation et de la persistance du « double dilemme » syndical.

La comparaison de ces deux processus de mobilisation syndicale et d'institutionnalisation de l'évaluation est d'autant plus intéressante si l'on considère les différences entre le Syndicat national des travailleurs de l'éducation (SNTE) mexicain et le *Colegio de profesores* chilien. Tout en partageant des origines corporatistes, le monopole de la représentation professionnelle, une organisation centralisée et des rapports institutionnalisés avec les partis politiques, ces deux organisations sont nettement contrastées. Le SNTE correspond à l'idéaltype du syndicat « machine politique »[16] et sa direction se caractérise par une stratégie « instrumentale » et électorale autonome des partis et déconnectée des demandes de la « base » enseignante. Parmi d'autres raisons, cela explique l'émergence d'une dissidence interne au répertoire contestataire, refusant les alliances partisanes et présente principalement dans les États du Sud du pays, la Coordination nationale des travailleurs de l'éducation (CNTE)[17]. L'introduction des standards renforce les dilemmes et les stratégies de ces deux courants et acte l'autonomisation du syndicat des partis. Une dynamique similaire peut être observée dans le *Colegio de profesores* chilien. Créé par la dictature, le *Colegio* connaît une démocratisation précoce et organise ses premières élections avant la transition démocratique de 1990. Depuis, les directions syndicales sont particulièrement liées aux partis de la *Concertación*

[16] B.R. Schneider, « Teacher Unions, Political Machines », art cit.
[17] María Lorena Cook, *Organizing Dissent: Unions, the State, and the Democratic Teachers' Movement in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1995 ; Joe Foweraker, *Popular Mobilization in Mexico: The Teachers' Movement, 1977-87*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 1993.

et au Parti communiste, qui dominent de fait l'organisation et sa stratégie[18]. Cette domination est révélatrice du « dilemme » syndical, qui est exploité par la dissidence interne pour défier la tutelle partisane[19]. Contrairement au Mexique, où la dissidence est localisée, au Chili, la démocratisation du syndicat incite les dissidents à agir nationalement. Ayant comme point de départ deux situations de pouvoir syndical, de rapport aux partis et de dynamiques internes de conflit si contrastées, il est difficile d'espérer observer les mêmes logiques de mobilisation syndicale ou les mêmes capacités des syndicats à affecter les instruments d'évaluation. Les résultats du processus sont, en effet, différents dans les deux pays : contrairement au *Colegio* chilien, le syndicat mexicain réussit à faire tomber le « service professionnel enseignant » pour le remplacer par un instrument correspondant davantage à sa conception de l'évaluation. Cependant, les logiques d'autonomisation des partis, de démobilisation et de radicalisation syndicale et d'institutionnalisation de l'évaluation sont comparables et paradoxalement analogues dans les deux pays.

Ce dernier chapitre repose sur des matériaux variés. Dans une première partie, nous mobilisons des entretiens avec des enseignants et des militants syndicaux pour faire ressortir l'effet de démobilisation individuelle de l'évaluation (1.). Pour mettre en évidence les ambitions démobilisantes de ces instruments et leur concrétisation, ces matériaux sont complétés par des données sur le taux de syndicalisation et d'événements de protestation (au Chili) et par des archives, entretiens et littérature secondaire (au Mexique, où des données comparables ne sont pas disponibles). Une deuxième section revient sur comment la démobilisation agit comme une toile de fonds du « double dilemme » syndical. Sur base d'entretiens et de l'abondante littérature secondaire existante, nous retraçons les stratégies des directions et des dissidences syndicales. Nous complétons cette analyse des politiques internes par des entretiens avec des chercheurs « critiques » s'alliant aux enseignants dissidents pour former des « coalitions critiques » (2.). La capacité de ces coalitions à influencer les dispositifs d'évaluation est interrogée dans une troisième partie. Dans celle-ci, nous voyons comment enseignants et chercheurs réussissent à enrôler des candidats de la gauche « anti néolibérale » dans la critique de la standardisation éducative, sans pour autant toujours modifier substantiellement les dispositifs (3.). Cette dernière section, repose sur les débats parlementaires autour de la réforme de l'évaluation au Mexique et de la fin de la « double évaluation » au Chili, ainsi que sur des articles de la presse nationale des deux pays.

[18] Guy Burton, « Hegemony and Frustration: Education Policy Making in Chile under the Concertación, 1990-2010 », *Latin American Perspectives*, 2012, vol. 39, nº 4, p. 34-52 ; Rolando Álvarez Vallejos, *Hijas e hijos de la Rebelión. Una historia política y social del Partido Comunista de Chile en postdictadura (1990-2000)*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2019.

[19] Christián Matamoros, « El Colegio de Profesores y la evaluación docente. Entre el consenso y la resistencia. Chile 2000-2005 », *Jornal de Políticas Educacionais*, 2017, vol. 10, nº 20, p. 8-32 ; Christián Matamoros, « Estrategias sindicales y políticas del profesorado en la posdictadura (1990-2019) », *Revista Rosa*, 2019, nº 1, 2019. p. 164-183.

## 1. Évaluation, dilemmes d'action collective et démobilisation

De façon cohérente avec les conclusions du chapitre précédent, l'évaluation active, creuse, voire produit une tendance à la démobilisation syndicale enseignante. Pour l'expliquer, nous transposons d'abord le « double dilemme » syndical – qui fait référence aux directions syndicales – au niveau des enseignants (1.1.). En effet, l'évaluation les interpelle individuellement : non seulement doivent-ils endosser le coût de l'évaluation (en termes d'heures de préparation et de possibles conséquences sur les emplois et la conception de soi), mais aussi l'évaluation façonne les incitations à l'engagement syndical : pourquoi et comment s'engager contre un instrument qui peut être une opportunité d'améliorer son salaire ? Ces dilemmes d'action collective propres à l'évaluation se rajoutent à des problématiques anciennes plus générales, liées aux relations de pouvoir scolaires. Pour les enseignants sous contrat temporel (mais aussi pour leurs collègues titularisés), l'engagement syndical contestataire peut être source de problèmes. Présents principalement au Chili (mais aussi dans la capitale mexicaine), ceux-ci peuvent prendre des formes variables allant du harcèlement moral au non renouvellement du contrat ou le dossier administratif.

Ces dilemmes individuels expliquent en partie la démobilisation syndicale. Nous retrouvons, cette tendance au niveau agrégé et des directions syndicales. L'évaluation est une tentative explicite de réduire la capacité d'influence des syndicats sur la politique ou, du moins, de redéfinir le rôle de ces organisations. Cet aspect disciplinaire de l'évaluation peut être retracé, dans les deux pays, jusqu'aux concepteurs des dispositifs. Il est traduit par un outillage juridique prévoyant des sanctions pour les enseignants qui refuseraient de passer les épreuves et rajoutant ainsi des coûts à la contestation (1.2.). Pris dans ces dispositifs, même les militants syndicaux les plus opposés à l'évaluation sont amenés à adopter des stratégies de protection de leurs collègues, qu'ils encouragent à contrecœur à être évalués. L'évaluation active ainsi des dilemmes d'action collective (au niveau individuel et groupal) qui contribuent à la démobilisation enseignante.

### *1.1. Les conditions de possibilité de la contestation : de l'expérience de l'évaluation à la démobilisation syndicale*

L'expérience de l'évaluation est le premier élément qui nous permet de considérer les effets démobilisants de l'instrument. Tant au Mexique qu'au Chili, les enseignants décrivent des ambiances anxiogènes dans les écoles au moment des évaluations et de la publication des résultats. Même si l'évaluation est souvent décrédibilisée comme une mesure artificielle du « vrai » travail enseignant, personne ne veut obtenir une mauvaise catégorisation pouvant mettre son emploi et sa progression salariale en danger. Dans des environnements de travail

déjà relativement individualistes, le vécu de l'évaluation comme contrainte et comme potentielle récompense encourage des formes de concurrence et des dilemmes d'action collective qui contribuent à la démobilisation enseignante. Par exemple, les enseignants mexicains qui ont refusé les évaluations volontaires des années 1990 ou les chiliens qui refusent d'être incorporés à la carrière enseignante peinent à mobiliser leurs collègues contre ces dispositifs qui peuvent augmenter sensiblement leurs salaires, tout en souffrant eux-mêmes de la stagnation de leurs revenus. Cette démobilisation n'est pas le seul produit de dilemmes d'action collective ou de calculs stratégiques des enseignants, mais aussi de caractéristiques propres aux standards. Comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, les outils de mesure des performances enseignantes renvoient aux individus une catégorisation et une image d'eux-mêmes comme « personne entière », tout en désagrégeant l'enseignement en une série d'attributs qui font que deux « insuffisants » peuvent l'être pour des raisons différentes. Il en résulte que des formes d'identification collective peinent à émerger dans un contexte de mise en cause du rôle des syndicats enseignants. Au Mexique, cela prend sens dans un contexte de critique de la bureaucratisation du syndicat et de sa complicité avec le contrôle de la profession. Formulée principalement par des enseignants relativement jeunes (et parfois évaluateurs), cette critique contraste avec les regrets des militants historiques de la section 9 du syndicat de la Ciudad de México, qui souhaiteraient que leurs collègues soient plus investis dans la mobilisation contre l'instrument, comme dans d'autres États du pays[20]. Au Chili, la démobilisation et la désaffection syndicale répondent à des mécanismes comparables mais distincts. Si nous retrouvons une critique analogue du syndicat enseignant (le *Colegio de profesores*) et de sa bureaucratisation, la démobilisation répond en premier lieu aux craintes des représailles pouvant être enclenchées par les directeurs des établissements contre les enseignants syndiqués ou « problématiques » (non renouvellement du contrat, perte d'heures, mutation, parmi d'autres)[21]. Si le recueil d'expériences de l'évaluation réalisé dans cette première partie ne nous permet en aucun cas de tirer de conclusions générales sur les effets de l'évaluation sur les subjectivités politiques des enseignants mexicains et chiliens, il est une porte d'entrée aux problématiques rencontrées par les syndicats enseignants au moment de mobiliser la profession contre l'évaluation.

[20] Le Syndicat national des travailleurs de l'éducation est divisé en cinquante-six sections correspondant généralement à un des États du pays, ou à un des sous-secteurs de l'éducation dans un territoire donné. Par exemple, la section 9 de la capitale regroupe les enseignants de l'éducation primaire, tandis que la 10 fait de même pour ceux du secondaire. La section 9 est considérée comme un de celles étant « en dispute » entre la direction officielle du syndicat (le courant « institutionnel ») et la dissidence interne (la Coordination nationale des travailleurs de l'éducation, CNTE, ou courant « démocratique »). Cette section repose sur des entretiens avec des enseignants de la capitale et, en particulier, de la section 9. Dans le reste du chapitre, nous aborderons les résistances à l'évaluation dans des États ou la dissidence est majoritaire et où le boycott à l'évaluation a été massif.

[21] Notre analyse des expériences chiliennes de l'évaluation repose sur des entretiens réalisés autant à Santiago que à Temuco (Araucanía). Le syndicalisme enseignant et la contestation de l'évaluation étant beaucoup moins territorialement déterminés qu'au Mexique cette multiplication des points de vue n'induit pas les distorsions qu'elle pourrait produire dans un pays comme le Mexique.

*Des dilemmes de l'évaluation volontaire à la tension de l'évaluation obligatoire : la démobilisation dans la section 9 de la Ciudad de México*

Nous retrouvons dans les sections 9 et 10 du syndicat enseignant mexicain une excellente illustration des potentiels effets démobilisants de l'évaluation enseignante. Ces effets ne peuvent pas être attribués exclusivement à des évaluations qui, entre 1992 et 2014, sont volontaires. Le rôle du syndicat dans l'administration quotidienne du système éducatif, les disputes internes à l'organisation et les socialisations professionnelles et politiques de différentes générations enseignantes participent aussi à la désactivation des contestations et à la désaffection syndicale. Historiquement très mobilisées, aujourd'hui la section 10 est alignée avec la direction nationale du syndicat, qui soutient l'évaluation, tandis que la 9 se trouve « en dispute » et la dissidence syndical y subsiste grâce à l'engagement de longue date des vétérans du « printemps enseignant » de 1989[22]. Leurs collègues, souvent plus jeunes, n'ayant pas toujours étudié dans une école normale et participant pour certains au nouveau dispositif d'évaluation en tant qu'évaluateurs, critiquent un syndicat qui serait devenu une agence administrative, plus qu'un lieu de défense des droits et des revendications de la profession.

Les réserves vis-à-vis de l'engagement syndical prennent plusieurs formes qui vont de l'indifférence à la défiance et qui contribuent à la redéfinition du rôle légitime du syndicat, dans une ligne parfois cohérente avec les ambitions de l'évaluation. Sandra est un exemple parlant du fonctionnement de ces mécanismes. Formée à l'École normale supérieure, elle enseigne la biologie dans des collèges techniques depuis 2007 et est issue d'une famille d'enseignants ; des éléments biographiques la prédisposant *a priori* à un engagement ou du moins une sympathie pour le syndicalisme enseignant. C'est cependant tout le contraire qui ressort de son expérience avec le syndicat, notamment au moment où elle cherche à changer d'école pour se rapprocher de son domicile :

> « Ah oui, si tu connais quelqu'un dans le syndicat, si tu as un super pote dans les structures qui te dise "Ah ! Demande cette école", oui, [changer d'école] est très facile. Mais dans mon cas, je ne connaissais personne. Franchement, je ne suis pas très portée sur les questions syndicales. Mon mari est sociologue, comme toi, et il me dit tout le temps : "pourquoi tu ne vas pas aux assemblées". Et moi : "ben non, c'est une perte de temps !" […] En plus, quand j'y vais pour faire des démarches administratives, personne ne sait rien et celui qui sait, n'est pas là. Ils te font juste perdre ton temps. Si tu rentres

[22] Il s'agit probablement de la plus grande ébullition syndicale enseignante, qui correspond avec l'extension nationale de la « dissidence » enseignante et les mobilisations pour l'augmentation des salaires et contre les politiques du gouvernement « illégitime » de Salinas de Gortari. Le mouvement rassemble des dizaines de milliers d'enseignants, principalement dans la capitale, et abouti à la destitution de l'historique président du syndicat, Carlos Jonguitud Barrios. Pour le témoignage et l'analyse d'une des participantes, voir Martha de Jesús López Aguilar, *El movimiento magisterial en la primavera de 1989*, Ciudad de México, Sísifo ediciones, Biblioteca sindical, 2009.

dans des affaires avec le syndicat c'est parce que tu es très malin [*grillo*]. T'as besoin d'investir trop de temps pour en tirer quelque chose. Franchement, ici au Mexique, je crois que, au moins le syndicat enseignant… c'est une situation complètement viciée. Ça n'a aucun sens… Je ne trouve même pas les mots pour te dire ce que tu ressens quand tu vas faire une démarche, l'impuissance que tu ressens. »[23]

Ces rapports au syndicat ne sont pas rares parmi les évaluateurs qui, comme Sandra, s'engagent dans le dispositif d'évaluation plutôt que dans l'action syndicale. L'un d'eux considère ainsi que « Le syndicat a perdu de l'importance, il n'a plus autant de pouvoir. D'ailleurs, je ne suis pas syndiqué et je peux vivre très heureusement sans l'être »[24]. Une autre évaluatrice raconte s'être investie dans le dispositif après avoir vu les résultats de son concours d'entrée à l'enseignement annulés. Pendant un an, elle cherche à contester cette décision, se rapprochant même de la dissidence syndicale, la Coordination nationale des travailleurs de l'éducation (CNTE) :

« J'ai fait des manifestations pendant un an (elle rigole). […] Mon dernier souvenir est qu'on m'a dit : "on va te donner un poste, mais tu dois continuer le *boulot*". C'est à dire, continuer de venir aux manifestations, aux maudites assemblées, payer une cotisation… […] "Plus tu seras présente, plus on pourra considérer te donner un intérim." Et moi j'avais été première au concours, pourquoi un intérim ? Ce n'était pas juste… Alors je me suis lassée d'aller aux manifestations et j'étais si désespérée que j'ai décidé d'aller voir la commission des droits humains. »[25]

Cette mise à distance du syndicat est souvent recherchée, en réponse à la réputation corrompue des autorités syndicales ou à l'expérience « d'impuissance » ou « d'injustice » ressentie lors des interactions avec celles-ci. Elle peut être aussi relativement subie, dans le contexte des mobilisations contre l'évaluation enseignante. C'est le cas de Paula, enseignante de théâtre contractuelle et travaillant dans différentes écoles. Tout en étant évaluatrice, elle participe aux mobilisations contre l'introduction de l'évaluation en 2013, deux ans après son entrée dans la profession :

« J'ai toujours su que le syndicat des enseignants est la chose la plus *charro*[26] qui existe. Alors j'ai fait en sorte de me tenir le plus éloignée possible, de ne pas avoir affaire avec eux. […] Mais le syndicat est plus complexe, il y a aussi la CNTE, c'est une autre

[23] Entretien, évaluatrice (biologie), enseignante dans un collège de la capitale, 01 mars 2019
[24] Entretien, évaluateur (art et espagnol), enseignant dans des collèges et vacataire au siège de l'université TEC Monterrey de la capitale, passé par l'enseignement privé, Ciudad de México, 31 janvier 2019.
[25] Entretien, évaluatrice, enseignante pour des étudiants avec des besoins spéciaux dans des collèges de la capitale, Ciudad de México, 07 février 2019.
[26] L'adjectif « charro » n'a pas de traduction évidente au français – le plus proche serait syndicaliste « jaune ». Le terme renvoie à un style de cavalier similaire au *cow-boy* étatsunien, il est employé pour désigner les syndicalistes alignés avec le patronat ou le gouvernement depuis l'alignement du leader du syndicat des cheminots, qui pratiquait la « *charrería* », avec le gouvernement de Miguel Alemán pour casser une grève dans le secteur ferroviaire.

histoire. Malheureusement son influence dans la Ciudad de México n'est pas la même que dans d'autres États. C'est vraiment dommage, parce que nous sommes vraiment désarticulés, comme ça s'est vu en 2013. […] Je ne pourrais pas dire que je fais partie de la CNTE, parce que j'ai été très éloignée d'eux... […] Et oui, oui, je suis tout à fait en affinité avec eux, mais je ne pourrais pas dire "ah oui, je suis experte dans la CNTE", à proprement parler, je n'en fais pas partie. Mais bon, on est plusieurs à penser que la ligne d'action de la CNTE devrait être la ligne de tout le syndicat. […] Tous ces gens sont comme moi : "oui, bienvenus, ceux de Michoacán, ceux de Chiapas…" Mais on n'est pas articulés. Malheureusement, nous sommes des gens qui ne servent à rien, qui disent "bravo" mais ne font rien. […] Peut être que si je sentais que je suis enseignante de temps plein comme les enseignants de Oaxaca… Pour eux leur vie c'est l'enseignement et tout tourne autour de la communauté et d'être enseignant, c'est primordial dans leur identité. Et je sens que je n'ai pas cela ou que je ne l'ai pas vu ici dans la capitale. Je pense que peut être la dynamique de la ville fait que les gens sont trop déliées… »[27]

L'année 2013 a pu être en effet un moment de politisation pour des enseignants jeunes et entrés récemment à la profession, comme Paula. Pendant des semaines, les sections syndicales dissidentes du Sud du pays occupent le *Zócalo*, le « cœur du pouvoir »[28] national, où elles reçoivent l'appui des enseignants mobilisés de la capitale. Cette mobilisation peine cependant à enclencher des trajectoires militantes de plus longue haleine, l'organisation de la dissidence dans la capitale ayant été très amoindrie au cours des dernières 30 années. Pour les militants de la section 9, cette démobilisation serait la conséquence non seulement des luttes internes ou de la répression gouvernementale, mais aussi des évaluations volontaires introduites en 1992. Comme en 2013 face au « service professionnel enseignant », la CNTE a appelé au boycott du dispositif d'évaluation volontaire « *Carrera* ». Rappelons que cet outil a été utilisé pour augmenter les salaires enseignants effondrés pendant la décennie de 1980. Les enseignants ayant décidé de rester en dehors de l'évaluation ont donc dû assumer la stagnation de leurs salaires. María, militante historique de la section 9, est fière de déclarer qu'elle n'est jamais rentrée dans « *Carrera* » et qu'elle a refusé d'être évaluée par le « service professionnel » : « c'était une façon de diviser les enseignants, et ils ont réussi, ceux qui accédaient aux catégories A ou B de "*Carrera*" après ne venaient plus aux manifestations »[29]. La différenciation salariale introduite par ce premier dispositif d'évaluation des performances produit un dilemme d'action collective pour les enseignants individuels (contester ou tenter

[27] Entretien, enseignante de théâtre et évaluatrice, Ciudad de México, 11 mars 2019.
[28] Hélène Combes, « Camper au cœur du pouvoir. Le plantón post-électoral de 2006 à Mexico », *Revue internationale de politique comparee*, 2010, vol. 17, nº 2, p. 53-70.
[29] Entretien, ancienne enseignante du primaire dans la capitale, Ciudad de México, 08 mars 2018.

d'améliorer leur salaire à travers l'évaluation ?) et pour les syndicats (comment mobiliser des enseignants aux conditions salariales progressivement différenciées ?), au point où certains cadres de la Coordination, comme l'ancien secrétaire général de la section 9, finissent par intégrer « *Carrera* » :

> « J'ai participé pour la première fois en 2001, neuf années plus tard, et bien sûr c'était pour des raisons strictement économiques. […] Une fois j'ai pu gagner un peu plus je n'ai pas continué. Et ça n'a pas fait que j'abandonne la lutte, je ne me mets pas de côté, je continue. […] Il fallait chercher des revenus pour continuer dans la lutte. Par exemple, quand j'étais secrétaire général, on ne gérait pas les cotisations, alors que la section 9 rapporte 11-12 millions de pesos en cotisations, mais la CNTE ne touche pas un peso, tout part à la section officielle. Ça peut sembler incroyable, mais la lutte était financée par nos propres soins : l'entretien du bâtiment, la propagande, les banderoles… Une partie de ton salaire part dans la lutte. Alors imagine pendant six années comme secrétaire général… Les parkings, l'essence… C'est pour ça que plusieurs d'entre nous sommes rentrés dans "*Carrera*". »[30]

Ces dilemmes face à l'évaluation, ressentis même par un militant de longue date comme Francisco (qui en 2013 a eu le nez et un coude cassés lors des manifestations contre l'évaluation), sont accentués par le « service professionnel enseignant » qui non seulement est obligatoire mais qui affecte aussi la stabilité des emplois.

> « Dans mon école quatre collègues ont été convoquées à l'évaluation, et on est une des rares écoles qui sont en mobilisation permanente. On a fait plusieurs tentatives pour regrouper la résistance des autres écoles de la région, des réunions… Mais les collègues ne disaient pas non à l'évaluation, ils disaient : "si je ne m'évalue pas je vais perdre mon travail". Alors ils ne voyaient pas une force assez puissante et ce qu'ils voulaient c'était des conseils sur comment faire l'évaluation. Alors notre école a finalement décidé que oui, que nos collègues seraient évalués… »[31]

Dans des contextes comme celui de la capitale mexicaine, où, contrairement à des États comme Oaxaca ou Michoacán, la dissidence syndicale n'est pas majoritaire et ne peut pas organiser un boycott massif de l'évaluation, même les enseignants les plus mobilisés sont contraints de protéger leurs collègues en leur conseillant de passer les épreuves. Si certains ont suivi la consigne du boycott, les représailles ont été drastiques : dans cette école, onze enseignants ont été licenciés et n'ont été réadmis dans d'autres établissements qu'après des mois de négociations. Ces formes de répression et de désactivation de la contestation, sur lesquelles

[30] Entretien, ancien secrétaire général de la section 9 (2008-2014), directeur d'une école primaire, Ciudad de México, 15 mars 2019.
[31] Entretien, enseignant retraité du primaire, militant de la section 9, Ciudad de México, 02 mars 2019.

nous reviendrons plus tard, accentuent un climat scolaire déjà anxiogène qui contribue à la démobilisation enseignante.

> « Maintenant [avec l'évaluation] ils sont tous de bons enfants, des robots. Ils rentrent au travail à 14h comme des robots, jusqu'à 18h30[32], et font tout ce que leur dit leur directeur, leurs autorités. […] Parfois ça me donne envie de pleurer. […] Ils ne font pas face à l'autorité. C'est ce que nous voyons avec la réforme éducative… La peur. Ils ne parlent pas, ils ne cherchent pas de problèmes, ils obéissent… Je les vois comme des robots, malheureusement. C'est pour ça que j'ai envie de continuer, parce que ce n'est pas fini jusqu'à que c'est fini ! »[33]

La plupart des enseignants, directeurs et superviseurs scolaires décrivent des ambiances de stress, tension et peur similaires dans leurs écoles au moment de l'évaluation. Cet extrait est cependant particulièrement intéressant par la dimension générationnelle implicite que nous pouvons lire en creux dans les mots de María. « Ils » sont les nouveaux enseignants, les plus jeunes, ceux qui, contrairement à elle, n'ont pas connu l'âge d'or des mobilisations dans la capitale – elle se souvient notamment de 1968, lorsqu'elle était encore à l'école primaire, ou de 1989, trois ans après son recrutement comme enseignante. C'est ce que signale aussi l'un de ses camarades :

> « Les générations se sont renouvelées, presque tous les camarades de 89 sommes à la retraite. La plupart de ceux qui sont dans les écoles n'étaient pas là, c'est une profession plus hétérogène : ils viennent des États du pays, de l'université, de l'UNAM, des écoles privées… Et beaucoup ne connaissent pas le mouvement enseignant, il faut leur expliquer l'histoire et essayer de les convaincre pour qu'ils s'incorporent. »[34]

L'évaluation intervient ainsi dans un contexte plus large de recomposition professionnelle et de démobilisation syndicale. Les transformations au niveau des recrutements, que nous avons décrites dans le chapitre précédent, y jouent leur part, comme nous pouvons le voir dans cet extrait, ou dans les mots d'un autre cadre de la section 9, pour qui les diplômés des formations universitaires « sont les enseignants qui n'ont jamais protesté, parce qu'ils ont dû être évalués à plusieurs reprises »[35].

Les membres de la dissidence syndicale problématisent ces transformations à partir d'une focale marxiste et d'une critique du néolibéralisme, caractéristiques de la Coordination nationale des travailleurs de l'éducation[36]. Pour l'ancien secrétaire général de la section 9,

[32] La plupart des écoles primaires sont de mi-journée et reçoivent des étudiants le matin, puis un autre tour l'après-midi, d'où cet horaire.
[33] Entretien, ancienne enseignante du primaire, *op. cit.*
[34] Entretien, enseignant retraité du primaire, *op. cit.*
[35] Entretien, directeur d'une école primaire de la délégation d'Iztapalapa, Ciudad de México, 17 janvier 2019.
[36] María Lorena Cook, *Organizing Dissent, op. cit.* ; Joe Foweraker, *Popular Mobilization in Mexico, op. cit.* ; Tanalís Padilla, *Unintended Lessons of Revolution: Student Teachers and Political Radicalism in Twentieth-Century Mexico*, Durham, Duke University Press, 2021.

l'évaluation est une étape de plus dans la tentative « d'imposer la rationalité néolibérale dans tous les sens », ce qui passerait, outre les épreuves de la performance, par une individualisation des enseignements et par leur concentration sur des sujets comme l'espagnol et les mathématiques, au détriment de la « formation intégrale » des individus :

> « Quand AMLO [Andrés Manuel López Obrador, président du pays entre 2018 et 2024] gagne en décembre, beaucoup de collègues se présentent encore à l'évaluation. Cela te parle des effets sur la subjectivité, des transformations de la pensée des enseignants. […] Et tout cela recadre tes pratiques. Émotionnellement tu n'es plus heureux à l'école, tu deviens une personne préoccupée, amère, indisponible et, en plus, même avec une partie de honte. Parce que les médias ont lancé une campagne terrible contre les enseignants : on serait des fainéants, peu préparés, etc. […] L'idée de l'enseignant comme acteur social et fier se transforme en une forme d'honte. Et cela t'affecte beaucoup : dans le métro ce n'est plus si simple de dire "je suis enseignant". Ils détruisent ton identité et tu ne fais plus aussi bien ton travail. »[37]

Le diagnostic des effets de l'évaluation sur le travail enseignant ébauché dans cet extrait est représentatif de la critique du dispositif formulée par la dissidence enseignante. Celle-ci relie les politiques éducatives, les changements professionnels et les subjectivités enseignantes en reprenant en partie les conclusions de travaux universitaires. En effet, comme nous le verrons plus tard dans ce chapitre, la convergence entre les enseignants mobilisés et des chercheurs « critiques » a permis une formalisation et une montée en abstraction du discours syndical, dans un contexte de lutte médiatique et politique pour le sens et le futur de l'évaluation.

*Urgences salariales, précarité de l'emploi et démobilisation au Chili*

Malgré tout ce qui sépare les conditions de travail et de mobilisation dans les deux pays, au Chili l'évaluation des performances enseignantes produit des effets similaires à ceux que nous venons de décrire au Mexique. Au Chili, les conditions du travail enseignant héritées de la dictature (contrats de droit privé, gérées par les municipalités) et l'institutionnalisation des évaluations de la performance depuis 2003 produisent des rapports concurrentiels entre enseignants, qui empêchent, en partie, leur identification et leur action collective. Comme au Mexique, ce constat est fait par les enseignants engagés dans le syndicat enseignant, le *Colegio de Profesores.* Ceux-ci regrettent l'apathie de leurs collègues, qui seraient davantage préoccupés par leurs résultats que par la critique du dispositif.

> « L'évaluation nous divise. C'est quelque chose que tu entends dans les écoles : "ah, elle n'est pas experte [en référence aux catégories les plus élevées de la carrière enseignante, expert 1 et 2]". Ce sont de choses qui se savent, parce que quand tu vas

[37] Entretien, ancien secrétaire général de la section 9 (2008-2014), *op. cit.*

signer dans la liste pour récupérer ton salaire et tu vois que celui d'en haut gagner le double que toi… »[38]

Comme au Mexique, où une des militantes dissidentes qualifiait ses collègues de « robots », au Chili, l'évaluation produirait des effets de division et de démobilisation. Comme nous l'avons déjà vu dans le chapitre précédent, l'évaluation impose une nouvelle hiérarchie symbolique et salariale et ses « étiquettes » parviennent jusqu'à l'enceinte scolaire où elles contribuent à ce que les enseignants « se taisent ». Nous ne devrions pas pour autant attribuer un poids démesuré à l'évaluation dans la démobilisation enseignante. Celle-ci est aussi le résultat des conditions de travail enseignantes (les horaires longs et parfois hachés, les contrats de travail souvent annuels, le manque d'espaces de réflexion collective, etc.) et des conséquences que le militantisme peut avoir sur la stabilité de l'emploi (« sinon on leur fait des dossiers administratifs »). Concernant ce premier point, Rodrigo, enseignant en philosophie encarté au *Colegio de profesores*, décrit les difficultés qu'il rencontre à discuter des effets de l'évaluation avec ses collègues :

> « Le problème en philosophie c'est qu'il me semblerait beaucoup plus intéressant de ne pas commencer [chaque cours] en racontant la fin de l'histoire [en marquant "l'objectif" de la séance sur le tableau]. […] Parfois il est intéressant que l'objectif soit la conséquence du cours. […] C'est ce genre de choses qui aujourd'hui semblent normales ou de sens commun et qui ne le sont pas. Il nous faut discuter de ce qu'il y a derrière tout cela, parce que c'est vraiment important. […] Et oui, on en parlait, mais avec le groupe d'amis avec lesquels je déjeunais […] dans des espaces informels, des conversations de couloir, le café, en sortant fumer… Dans mon lycée on essayait de porter ces sujets dans les conversations plus générales, mais beaucoup de profs y résistaient. Soit parce que ça ne les intéressait pas ou parce qu'ils étaient trop fatigués… Après avoir fait cours de 8h à 16h, la dernière chose dont t'as envie c'est de parler pédagogie ou politique jusqu'à 18h. […] Il est difficile que les communautés enseignantes s'assoient pour discuter de sujets pédagogiques, et ce n'est pas par nonchalance ou manque de connaissances, mais parce qu'elles ne considèrent pas que ce soit le plus urgent. Ce qui est urgent c'est de gagner un peu plus et le portfolio c'est une opportunité de gagner un peu plus. Et au final on l'a tous fait. »[39]

L'évaluation produit donc des dilemmes d'action collective similaires à ceux que nous avons identifié au Mexique : alors que les catégorisations du dispositif peuvent être vécues comme

[38] Entretien, enseignante du primaire et responsable de la direction d'éducation du *Colegio de profesores* de la Région métropolitaine, Santiago de Chile, 15 octobre 2019.
[39] Entretien, enseignant de philosophie dans un lycée de la capitale, encarté au *Colegio de profesores*, Santiago de Chile, 16 octobre 2019.

une contrainte, voire une stigmatisation, les potentielles récompenses salariales qu'elles peuvent apporter sont plus « urgentes ». Si être évalué suppose un coût (en temps de préparation, voire monétaire pour les enseignants qui paieraient « jusqu'à 300 000 pesos »[40] pour leur portfolio), les coûts de ne pas participer au dispositif et/ou se mobiliser à son encontre peuvent être supérieurs (ceux refusant l'évaluation sont automatiquement catégorisés comme « insuffisants » ce qui met non seulement leurs emplois en danger, mais les empêche aussi de voir leurs salaires augmenter). Il en découle que même les enseignants les plus critiques contre l'évaluation s'y plient (« au final on l'a tous fait ») et que, comme dans la section 9 du syndicat mexicain, les représentants syndicaux chiliens essayent de protéger leurs collègues de ces conséquences en les accompagnant dans leur évaluation : « Nous recommandons toujours aux collègues de faire l'évaluation. On ne sait pas s'il y a des sanctions supplémentaires pour les rebelles. Notre recommandation c'est qu'ils la remplissent, même avec n'importe quoi, on ne recommande pas la rébellion. »[41]

Si le *Colegio de profesores* chilien n'encourage pas un boycott actif du dispositif (comme ont pu le faire les sections syndicales du Sud du Mexique), c'est que ses représentants savent que celui-ci aurait peu de chances d'être massif. La capacité de mobilisation limitée du *Colegio* est à mettre en relation avec des mesures de désactivation des mobilisations, avec des contextes locaux où les activités syndicales peuvent entraîner des sanctions et avec des enjeux de socialisation et de politisation générationnelles. Nous retrouvons, d'une part, de jeunes enseignants, souvent politisés lors des mouvements étudiants de 2006 et de 2011 et regrettant le manque d'ambitions syndicales de leurs collègues.

> « Cette peur [de l'évaluation] est un peu justifiée, aussi parce que nous n'avons pas d'histoire syndicale. Beaucoup de gens qui arrivent au *Colegio* te demandent : "c'est quoi les bénéfices ?" Bah aucun… C'est un syndicat. […] Beaucoup pensent que c'est comme une caisse sociale, que tu vas obtenir des réductions à la pharmacie ou pour tes vacances, et il y a des choses comme ça, mais ce n'est pas le but. Collègue… C'est un syndicat, c'est la représentation de la profession et l'espace où nous produisons la défense des demandes enseignantes. […] Peu se syndicalisent pour ces raisons. Beaucoup ne sont pas syndicalisés, ceux qui l'étaient ont pris leur retraite, il y avait beaucoup de peur aux directeurs, ils te marquaient et pouvaient te virer… Moi d'ailleurs je pourrais être dans cette situation [étant en contrat annuel] »[42]

[40] Entretien, enseignante du primaire et responsable de la direction d'éducation du *Colegio de profesores* de la Région métropolitaine, *op. cit.*
[41] Entretien, enseignant d'histoire dans le secondaire et porte-parole du « Mouvement d'unité enseignante » du *Colegio de profesores* dans la Région métropolitaine, Santiago de Chile, 04 novembre 2019.
[42] Entretien, enseignant de biologie dans le secondaire et militant du courant « Mouvement d'unité enseignante » du *Colegio de Profesores*, village à proximité de Temuco, 27 novembre 2019.

D'autre part, des enseignants militants en fin de carrière associent, comme leurs collègues mexicains, le déclin du syndicalisme enseignant avec le déclin de la valeur sociale de la profession :

> « Je suis au *Colegio* depuis que j'ai eu ma licence. Dans mon école on est environ 40 enseignants, mais seulement 2 sommes encartés. […] C'était une fierté de se diplômer et de s'encarter [*colegiarse*], ça faisait partie de l'identité enseignante. C'est comme si t'étais médecin et tu n'étais pas au *Colegio* [de médecins], ben tu n'es pas médecin. Mais malheureusement notre *Colegio* n'a aucun poids. Nos dirigeants n'ont pas de poids et sont persécutés. Dans les écoles on poursuit les dirigeants et on les met dehors, car ils seraient communistes. Tout est parce que tu es communiste, tout ce qui est différent est communiste. »[43]

La perte de la « fierté » de s'encarter au *Colegio* fait ici directement écho aux mots de l'ancien secrétaire général de la section 9 du syndicat enseignant mexicain, pour qui les enseignants auraient aujourd'hui une « forme d'honte ». Au Chili comme au Mexique, démobilisation, dévalorisation et persécution politique seraient ainsi liées. Si les enseignants récemment recrutés tentent de mobiliser leurs collègues, ils doivent faire face en même temps au « manque d'histoire syndicale », aux conceptions dépolitisées de l'organisation enseignante et aux possibles représailles administratives. Leurs collègues plus âgés et ayant accédé à des postes fixes sont certes moins persécutes, mais doivent cependant faire face aux mêmes problématiques et à la délégitimation de toute action collective comme relevant du « communisme ». En pratique, cela rend la mobilisation contre l'évaluation virtuellement impossible. Cette même enseignante, qui considère être « une des plus à gauche » de son école, recommande à ses collègues de ne pas « refuser [l'évaluation], mais montrer que nous sommes compétents. Sinon ils vont dire : "regarde, elle refuse, c'est une fainéante car elle travaille dans une école municipale, elle se justifie avec le contexte social pour ne pas obtenir de résultats" »[44]. L'équivalence entre résultats, mérite et valeur professionnelle n'étant ici qu'une couche supplémentaire, mais reliée, à la démobilisation syndicale et à la fragmentation des identités collectives enseignantes.

### *1.2. L'évaluation par le droit : les sanctions administratives et la démobilisation des syndicats enseignants*

L'évaluation de la performance produit des dilemmes d'action collective conduisant éventuellement à la démobilisation des enseignants. Nous retrouvons cet effet au niveau des

[43] Entretien, enseignante d'espagnol et de religion dans le secondaire, encartée au *Colegio de profesores,* Temuco, 09 décembre 2019.
[44] *Ibid.*

directions syndicales et dans les données agrégées des mobilisations enseignantes. Cette tendance n'est pas un effet inattendu de l'évaluation ; tout au contraire, elle correspond bien aux intentions des concepteurs des dispositifs mexicain et chilien qui, en parallèle à leurs stratégies de différenciation et d'incorporation de la profession, proposent de redéfinir le rôle légitime des syndicats enseignants. Ceux-ci devraient embrasser la modernisation de l'État, la quête de qualité de l'éducation et la « professionnalisation » de l'enseignement, en laissant de côté leurs revendications salariales « corporatistes » et particularistes. Dans cette section, nous revenons sur ces projets réformistes pour faire ressortir ce en quoi l'évaluation s'apparente à une « arme politique »[45]. Les injonctions à la « professionnalisation » et à la « modernisation » ne sont pas que des mots d'ordre contraignants sur le plan symbolique ou discursif, elles rétrécissent aussi l'univers des possibles de la mobilisation syndicale en réduisant les ressources à disposition des syndicats et en accotant leur cadre d'action institutionnel. Après revoir rapidement les redéfinitions du syndicalisme enseignant promues par les concepteurs des standards, nous montrons comment les dispositifs d'évaluation sont armés d'un outillage juridique prévu explicitement pour désactiver préventivement les contestations syndicales. Nous montrons finalement que ces dispositifs ont des effets durables sur la mobilisation de ces organisations, dont les directions sont mises face au dilemme entre une contestation coûteuse et une collaboration alimentant les critiques internes.

*Redéfinir le syndicalisme, démobiliser les enseignants*

Comme nous l'avons montré tout au long de cette thèse, l'introduction de dispositifs d'évaluation des performances enseignantes au Mexique et au Chili ne répond pas exclusivement à des préoccupations sur les « résultats » du travail enseignant. La différenciation méritocratique des salaires, l'impersonnalisation des embauches et la redéfinition des relations entre État et profession sont accompagnées de la redéfinition du rôle des syndicats dans l'action publique éducative. Pour les concepteurs des dispositifs, les syndicats doivent abandonner des positions centrées sur les salaires, considérées comme excessivement revendicatives et peu collaboratives avec les tentatives de « moderniser » l'éducation. Au Chili, cette critique des prises de position « travaillistes » est formulée par des anciens compagnons de route du syndicalisme enseignant, qui l'inscrivent dans une critique plus large de la stratégie politique du gouvernement Allende et de ses supports. Au Mexique, les experts « éducatifs » critiquent la corruption et de l'imbrication du syndicat dans l'administration éducative. Dans les deux cas, c'est une définition similaire du rôle légitime des syndicats enseignants qui ressort. Ceux-ci devraient mettre de côté leur focalisation sur les

[45] A. Hertel-Fernandez, « Policy Feedback as Political Weapon », art cit.

salaires enseignants, pour accompagner les réformes de l'éducation centrées sur la « qualité » et les résultats.

Les experts « éducatifs » chiliens sont des compagnons de route du syndicalisme enseignant. Réfugiés dans des « centres de recherche indépendants » pendant la dictature et intégrés à l'administration des gouvernements de la *Concertación*, ils formulent depuis ces espaces une double critique du syndicalisme enseignant pendant les années Allende *et* des réformes néolibérales de la dictature dans le but de promouvoir un « État mobilisateur »[46] ou « promoteur »[47]. Un élément central dans cette nouvelle architecture éducative serait une organisation *professionnelle* des enseignants qui prenne ses distances avec le syndicalisme revendicatif des années 1970, centré sur des questions salariales et sur une conception des enseignants comme « travailleurs » de l'éducation[48]. Cette définition du professionnalisme s'oppose à la fois à une conception travailliste et à la situation pré dictatoriale et aux dérives du « bureaucratisme » ou du « technocratisme » qui pouvaient découler du statut fonctionnaire subordonné des enseignants. En 2004, lors des débuts tâtonnants de l'évaluation chilienne, Iván Núñez, coordinateur du cabinet du ministre de l'éducation et chargé des négociations avec le *Colegio de profesores*, critique les « restes de l'identité fonctionnaire » dans la profession enseignante et défend les bienfaits des standards comme un vecteur de « professionnalisation » et de responsabilisation des enseignants.

> « Les restes de l'identité fonctionnaire s'expriment dans des valeurs […] comme la stabilité ou la difficulté à accepter le risques ou l'incertitude, la tendance à l'uniformité ou la difficulté à accepter la diversité, la difficulté à assumer les responsabilités individuelles, le formalisme, parmi d'autres. Un bon reflet de ce substrat de la culture enseignante se trouve dans les postures et les demandes de l'organisation représentative des enseignants, qui défend la propriété de l'emploi, la carrière "échelonnée" et l'homogénéité des rémunérations, tout en refusant de reconnaître des responsabilités collectives »[49]

S'il peut paraître surprenant que cette critique frontale à « l'identité fonctionnaire » et à « l'organisation représentative des enseignants » paraisse dans la revue *Docencia*, publiée par

[46] Iván Núñez, *Actores y estrategias para el cambio educacional en Chile. Historia y propuesta*, Santiago de Chile, PIIE, 1984.
[47] Cristián Cox, « Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX » dans Cristián Cox (dir.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 2003.
[48] Cette critique du syndicalisme des années 1970 s'inscrit dans une critique plus large de la stratégie politique de l'Unité populaire et ses supports. En guise d'exemple, voir : « Paradoxalement, la stratégie "révolutionnaire" [associée au gouvernement de S. Allende] a contribué à un relatif immobilisme dans le domaine éducatif, dans la mesure où elle a conditionné sa rénovation substantielle à la transformation du régime social, ce qui, dans les faits, enlève des énergies qui pourraient mener la lutte à l'intérieur du système éducatif, sous prétexte de les cumuler dans la lutte pour le pouvoir politique et pour la transformation globale de la société. » Iván Núñez, *Actores y estrategias*, *op. cit*, p. 17.
[49] Iván Núñez, « La identidad de los docentes. Una mirada histórica en Chile », *Docencia*, 2004, nº 23, p. 73-74.

le *Colegio de profesores*, cela témoigne, d'une part, du respect professé par l'organisation enseignante à l'ancien militant syndical et superintendant de l'éducation pendant le gouvernement Allende. D'autre part, c'est aussi indicatif des luttes internes pour la définition du rôle et de la stratégie syndicale. I. Núñez est en effet proche de la direction communiste du *Colegio* qui, en parallèle à l'introduction de l'évaluation, tente de s'autonomiser du parti en défendant une ligne « pédagogique »[50].

Au Mexique, la redéfinition du rôle du syndicat ne s'inscrit pas dans les querelles internes du monde syndical enseignant et de ses alliés. Comme nous avons déjà pu le voir, ces critiques de l'articulation corporatiste de l'État et du syndicat sont amplement publicisées par les experts, *think tanks* ou partis politiques portant le projet de dépolitisation du système éducatif. La définition du rôle que le syndicat enseignant devrait jouer dans la nouvelle configuration est donnée par l'OCDE qui, au moment de recommander l'introduction des standards, considère que « le syndicat continuera d'être un partenaire social et le représentant des intérêts des travailleurs, mais il doit aussi s'adapter en jouant un rôle plus professionnel et coopératif avec les efforts de réforme »[51]. Une version plus nuancée de cette critique transparaît dans les mots du premier coordinateur de la Coordination nationale du service professionnel enseignant :

> « Si je dois taper sur les bénéfices syndicaux, je tape dessus ! Et ce n'est pas dire que le syndicat doit disparaître, il doit exister. Mais pour défendre les droits des travailleurs, non pas pour dicter la politique éducative ou pour s'approprier de la gestion publique, *mano*. Ce n'est pas le but du syndicat ! C'est ce que nous devons récupérer. »[52]

Nous voyons ainsi qu'au Mexique la redéfinition du syndicalisme enseignant passe seulement en partie par une critique de sa stratégie politique – la « représentation des intérêts » et la « défense des droits » des enseignants étant reconnues comme légitimes. Si le syndicat doit adopter un rôle « professionnel » et « coopératif » cela passe principalement par une renonciation à ses « bénéfices » et une subordination aux « efforts de réforme » et aux principes du gouvernement par la performance.

*La désactivation des contestations*

Cette subordination ne passe pas seulement par des souhaits inscrits dans des rapports ou des articles. Les dispositifs d'évaluation *Docentemás* et « carrière enseignante », au Chili, et « service professionnel enseignant », au Mexique, incluent des dispositions juridiques qui ont pour objectif de désactiver préventivement les contestations syndicales. Dans les deux pays, la

[50] Voir chapitres 2 et 3 pour plus de détails sur cette séquence et ces prises de position.
[51] OCDE, *Improving Schools: Strategies for Action in Mexico*, Paris, OCDE, 2010, p. 161.
[52] Entretien, ancien directeur de la coordination nationale du service professionnel enseignant, Ciudad de México, 15 mars 2019.

législation évaluative prévoit en effet que les enseignants qui refuseraient de se soumettre à l'évaluation soient catégorisés comme « insuffisants » et automatiquement convoqués à nouveau pour l'évaluation de l'année suivante. Au Chili, cette précision n'a été introduite qu'une fois le dispositif négocié entre le ministère de l'Éducation et le syndicat enseignant et après qu'une partie de la profession boycotte son introduction. Pour le représentant du ministère à l'origine de cet ajout juridique il était question d'éviter que ceux ayant refusé l'évaluation « se moquent de l'évaluation » et « s'en réjouissent avec leurs dirigeants ».

> « Il y a eu plein d'enseignants qui ne se sont pas évalué en 2005… on les a déclarés insuffisants, mais je savais que c'était douteux de leur appliquer cette catégorie, parce que la loi était passée après qu'ils soient convoqués. Mais je me suis dit : "si on ne le fait pas d'une certaine façon ils vont certainement se moquer de l'évaluation". Pour qu'ils ne rigolent pas, ils vont devoir réclamer. Le Tribunal administratif va leur donner raison mais, quand ça arrivera, on les aura déjà inscrits pour 2006 et comme ça ils ne vont pas pouvoir répéter la blague. Et c'est ce qui s'est passé. […] Le processus d'évaluation exigeait beaucoup de choses au début, et il fallait prendre certaines décisions sans le soutien [des partis, du ministre, du syndicat, mentionnés plus tôt dans l'enregistrement] même s'ils disaient qu'on ne pouvait pas le faire. […] Avoir commencé sans règlement, ne pas avoir suspendu l'évaluation l'année d'après, avoir mis un peu de pression sur ces insuffisants rebelles, pour qu'ils ne fassent pas campagne avec leurs dirigeants… Ils n'ont pas pu célébrer, parce qu'ils avaient une convocation leur disant qu'ils étaient insuffisants et quand l'affaire a été réglée, ils devaient s'évaluer à nouveau. Au final c'était pour dire : oui, tout cela va de l'avant. »[53]

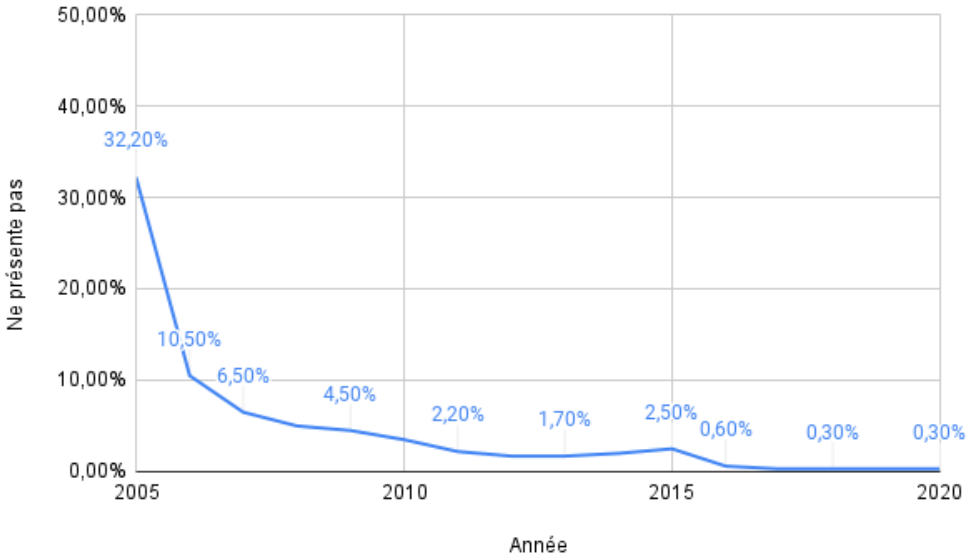
Comme le montre le graphique 1, cette mesure a eu un effet direct sur un des principaux leviers de contestation enseignante de l'évaluation, le simple refus de participation. Alors qu'en 2005 presque un tiers des convoqués boycotte l'évaluation et ne rend pas son portfolio – des employés municipaux ont même le souvenir d'actions spectaculaires où les enseignants déposent, en masse, leurs portfolios vides devant les départements d'éducation des municipalités –, en 2006 ce chiffre a été réduit à peine à 10 % des convoqués. Malgré un petit regain du boycott en 2015, lorsque l'évaluation coïncide avec la grève contre la carrière enseignante (nous y reviendrons), ce mode d'action est délaissé par le syndicat et ne semble être employé que par des enseignants individuels (à peine 1,7 % de refus en 2013). Avec l'introduction de la carrière, le refus devient extrêmement minoritaire (0,3 %), l'évaluation permettant désormais d'augmenter considérablement les salaires, ce qui active le dilemme d'action collective mentionné dans la première section. La chute de ce mode d'action est bien

[53] Entretien, ancien coordinateur de *Docentemás* (2005-2014) et de la carrière enseignante (2014-2020) au CPEIP, Santiago de Chile, 16 octobre 2019.

entendu spécifique à l'instrument et à ses outils juridiques qui réussissent à désactiver une contestation syndicale qui a pu être massive. Elle s'inscrit néanmoins dans la trajectoire de démobilisation que connait le *Colegio* depuis les années 1990. Alors que le *Colegio* organise en moyenne 19,4 actions de protestation par an dans la décennie de 1990, elles sont en moyenne 12,1 par an dans les années 2000 et seulement 9,2 lors de la dernière décennie[54]. Ces données infléchissent le sens commun ayant vu dans la première décennie post-dictature des années de dépolitisation et de domestication des syndicats par les partis politiques et dans la période récente une repolitisation du secteur éducatif[55]. Elles s'expliquent principalement par la mobilisation très active des enseignants communistes d'abord comme opposition interne à la direction du *Colegio*, puis à la tête de l'organisation[56]. Ces données nous permettent de contextualiser les politiques internes de l'organisation et de ses différents courants, qui ont pour toile de fond une baisse constante des effectifs de l'organisation. Comme cela apparaît dans le graphique 2, la participation des enseignants à leur organisation chute nettement depuis le début des années 2000. Alors que l'organisation décompte 90 000 membres en 2001, ils sont un peu plus de 49 000 en 2019. Parmi ceux-ci, à peine 60 % sont des enseignants en poste dans le système municipal, 18 % sont des enseignants retraités et 17 % des salariés du *Colegio*. Notons qu'un très marginal 3 % est composé des enseignants des écoles privées (subventionnées par l'État ou pas). L'introduction des dispositifs d'évaluation *Docentemás* (2004) et carrière enseignante (2016) contribuant ainsi à une démobilisation de plus longue portée.

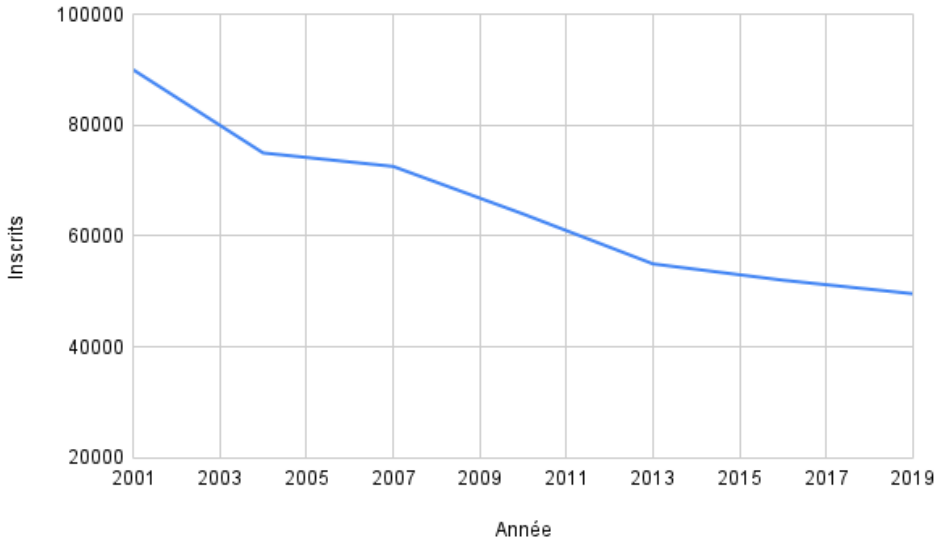
[54] Cristobal Villalobos, Sebastian Pereira et Tomás Lagos, « Protesta docente en el Chile postdictadura (1990-2019). Tendencias, características y variables explicativas », *Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales*, 2022, vol. 6, nº 1, p. 34-56.
[55] G. Burton, « Hegemony and Frustration », art cit ; Mónica Iglesias Vázquez et Victoria J. Furio, « Social Movements in Chile (1983–2013): Four Theoretical and Historical Moments », *Latin American Perspectives*, 2017, vol. 44, nº 4, p. 99-113.
[56] Christián Matamoros, « Estrategias sindicales y políticas del profesorado en la posdictadura (1990-2019) », *Revista Rosa*, 2019, nº 1, 2019, p. 164-183.

Graphique 1 : Boycott de l'évaluation au Chili (2005-2020)




Source : Réalisation propre d'après les données de CPEIP, *Resultados Nacionales Evaluación Docente 2020*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2021 et de *El Mercurio*, « Evaluación docente : Profesores insatisfactorios llegan al 34% », 3 avril 2006, qui précise qu'en 2005, sur un total de 15 782 convoqués, 5 087 ont refusé de participer à l'évaluation.

Graphique 2 : Inscrits aux listes électorales du *Colegio de profesores* (2001-2019)




Source : Élaboration propre sur la base des registres électoraux du *Colegio* (années 2007, 2013, 2016 et 2019, en ligne) et presse (années 2001, 2004 et 2010).

Il est difficile d'estimer l'effet démobilisant de l'évaluation sur le syndicat enseignant mexicain, voire une éventuelle trajectoire de démobilisation de moyenne portée. D'une part, le décompte des enseignants syndicalisés ferait peu de sens au Mexique, où l'adhésion au syndicat est automatique jusqu'en 2022 et où le syndicat ne rend pas publiques les informations sur ses membres, leur nombre et leurs caractéristiques. D'après les rares données rendues publiques

par le syndicat, et leur croissement avec le recensement de la population enseignante réalisé par l'INEE, nous savons néanmoins que le syndicat compte 1,62 millions de membres, parmi lesquels 1,05 millions sont des enseignants. Le reste étant composé de personnel administratif fédéral et des états et d'enseignants retraités. Cependant, parmi ceux-là nous ne pouvons pas savoir combien sont activement mobilisés dans les activités syndicales ou si des enseignants non syndicalisés (intérimaires, par exemple) participent aux activités du syndicat[57]. Si nous considérons, par ailleurs, les différences très marquées entre sections syndicales, le décompte des événements de contestations au niveau national ferait aussi peu de sens. En effet, les enseignants sont mobilisés dans le cadre de leurs sections qui, depuis la décentralisation de 1992, négocient leurs conditions de travail avec les autorités locales – la direction nationale portant néanmoins le gros des négociations salariales et de politique éducative. Ainsi, par exemple, la très mobilisée section 22 de Oaxaca a pu être à l'origine de l'insurrection de 2006 ayant débouché sur l'Assemblée populaire des peuples de Oaxaca, la « commune de Oaxaca »[58], tandis que les sections d'États du centre ou Nord du pays, comme Hidalgo ou Nuevo León suivent généralement une stratégie « institutionnelle » de négociations en huis clos avec les élus[59].

Malgré ces différents répertoires d'action et la nature localisée des foyers de contestation enseignante, la législation évaluative comporte la possibilité de sanctions équivalentes à celles introduites au Chili en 2005 pour désactiver de possibles mobilisations syndicales. La loi du « service professionnel enseignant » va encore plus loin en prévoyant, non pas la catégorisation comme « insuffisant » de ceux qui ne présenteraient pas l'évaluation, mais leur licenciement. Par-delà cette mesure, le dispositif introduit des mécanismes pour tenter d'empêcher indirectement les grèves enseignantes[60]. Désormais, après trois absences non justifiées au cours d'un mois, les enseignants peuvent être licenciées. À plusieurs reprises, le ministre de l'éducation fédéral et ses homologues locaux annoncent l'activation de cet article de la loi et le licenciement de plusieurs milliers d'enseignants – Lucía Rivera comptabilise 52 560 menaces de licenciement[61]. Si cette mesure est finalement peu utilisée effectivement (les

[57] Ce point est notamment souligné par Aldo Muñoz, un des principaux spécialistes du syndicalisme enseignant mexicain, en notant que la précarité dans l'emploi des enseignants créé une vulnérabilité à l'influence syndicale et à l'entrée dans les réseaux d'échange clientélistes (prosélytisme électoral contre obtention d'un poste, par exemple). Voir « El SNTE controla políticamente a 320 000 maestros », *La Jornada,* 12 août 2009.

[58] Marco Estrada Saavedra, *El pueblo ensaya la revolución: la APPO y el sistema de dominación oaxaqueño*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016 ; Julie Métais, *Maestras et maestros de Oaxaca: École et pouvoir au Mexique.*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2019.

[59] Sur ces différentes stratégies et répertoires d'action, voir Guadalupe Olivier Téllez, « La mobilisation hétéronome des enseignants mexicains (1914-2014) », *Cahiers des Amériques latines*, 2017, nº 84, p. 149-168.

[60] Comme tous les salariés du secteur public, les enseignants n'ont qu'un droit de grève très limité, cependant, historiquement leurs grèves sont relativement tolérées.

[61] Lucía Rivera, « Maestros despedidos. Breve recuento de los daños y las resistencias » dans Roberto González et Guadalupe Olivier Telléz (dir.), *Resistencias y alternativas. Relación histórico-política de movimientos sociales en educación*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 2017, p. 159.

estimations de nos enquêtés et de la presse oscillent entre les 500 et les 600 licenciements tout de même), elle contribue à la répression préventive du mouvement enseignant.

Ce nouvel instrument juridique a été employé pour cibler particulièrement les enseignants « dissidents » mobilisés contre l'évaluation par le biais du boycott et la grève. L'ancien secrétaire général de la section 9 décrit cela comme une forme de « répression sélective » visant à démoraliser les enseignants mobilisés et à fragmenter le mouvement contre l'évaluation :

> « Dans mon école 11 enseignants ont été licenciés, parce qu'ils ont été absents plus de trois fois en raison des grèves. C'était une situation curieuse : nous sommes 23, nous étions 23 en grève, mais ils n'ont licencié que 11. Moi, par exemple, ils ne m'ont pas licencié. Ils voulaient nous mettre les uns contre les autres. […] Ça nous a créé des problèmes de santé et de famille forts : les mères célibataires, les maris… Émotionnellement ça a été un choc, je t'avoue que pour moi aussi. J'aurais préféré qu'ils me licencient plutôt que de me laisser comme ça. Ça met tous les regards sur toi, les suspicions de "pourquoi pas le leader" ? »[62]

Cette répression « sélective » ne vise pas exclusivement les proches des leaders syndicaux, mais aussi les dirigeants eux-mêmes. L'exemple le plus visible est l'arrestation, au lendemain de la réforme constitutionnelle qui permettait d'introduire l'évaluation, d'Elba Esther Gordillo, présidente du syndicat enseignant depuis 1989, accusée de plusieurs charges de détournements de fonds syndicaux. Elle passe tout le gouvernement Peña Nieto (2012-2018) en prison, avant d'être placée en arrêt domiciliaire. De façon similaire, sont aussi arrêtés le secrétaire général de la section 22 de Oaxaca, Rubén Núñez, le représentant de la section dans la région de l'Isthme de Tehuantepec, Heriberto Magariño, et l'ancien dirigeant de la section 18 de Michoacán, Juan José Ortega, parmi d'autres. Ces arrestations interviennent dans un moment particulièrement délicat de la mobilisation enseignante, à l'été 2016, après un premier boycott massif de l'évaluation à la fin 2015 et en amont des menaces de boycott de la rentrée scolaire de septembre, et à la suite des accords entre différentes sections de la dissidence enseignante et le candidat à la présidentielle de 2018, Andrés Manuel López Obrador. Elles seraient ainsi un moyen de fragiliser le mouvement enseignant et sa coordination avec le parti de gauche Morena, en tentant d'afficher son candidat comme « l'allié électoral des criminels »[63]. Malgré le caractère localisé des mobilisations et de la répression, ces différentes techniques de désactivation des mobilisations ont bien pu avoir un effet. Si en 2015 presque 12 % des convoqués ne se présente pas le jour de l'épreuve (avec un boycott particulièrement massif dans

[62] Entretien, ancien secrétaire général de la section 9 (2008-2014), *op. cit.*

[63] Aldo Muñoz Armenta, « Los efectos políticos de la reforma educativa en la campaña presidencial de Morena » dans María Aidé Hernández García, Aldo Muñoz Armenta et Guillermo Rafael Gómez Romo de Vivar (dir.), *El triunfo de la izquierda en las elecciones de 2018 ¿Ideología o pragmatismo?*, Ciudad de México, Grañén Porrúa, 2020, p. 227-228.

les États de Oaxaca, Guerrero, Michoacán et Chiapas, voir tableau 14, p. 534 et tableau 27, en annexe), ce chiffre atteint à peine 3 % en 2018, dernière année de fonctionnement du « service professionnel enseignant »[64].

Nous l'avons vu, l'évaluation accélère des processus de démobilisation syndicale sur le long terme. Cela est bien plus net au Chili, où le *Colegio de profesores* peine à mobiliser une profession gouvernée depuis deux décennies par l'évaluation des performances, la différenciation salariale et la concurrence entre établissements – et où les données sur la syndicalisation et les événements de protestation sont aussi plus nombreuses. Au Mexique, où la tradition de syndicalisme contestataire incarnée par la Coordination nationale des travailleurs de l'éducation est plus ancrée, ce processus est moins évident, malgré l'acceptation en demi-teinte de l'évaluation en 2018. Comme nous le verrons par la suite, si la dernière année de la mise en œuvre semble se dérouler sans les troubles qui ont caractérisé l'année 2015 c'est parce que le gouvernement arrive à des accords avec les sections dissidentes pour ne pas évaluer les enseignants de ces États. Malgré une toile de fonds de répression préventive et sélective et la mobilisation des forces de police et de l'armée pour assurer la tenue des évaluations, les sections les plus mobilisées du syndicat mexicain ont bien exercée une pression de masse contre l'évaluation, qu'elles contribuent à mettre à l'arrêt en 2019. De même, malgré la perte d'effectifs et l'acceptation résignée de l'évaluation, leurs homologues chiliens se mobilisent contre l'évaluation et le système de carrière enseignante, une « double évaluation » qui connaît aujourd'hui ces derniers jours. Pour comprendre ces mobilisations, il nous faut scruter comment l'évaluation intervient sur les politiques internes des syndicats, d'une part, et sur leurs alliances, d'autre part.

## 2. La formation de coalitions contestataires : stratégies syndicales et engagements universitaires

Le processus de démobilisation syndicale que nous venons d'étudier n'est qu'une des deux faces de la monnaie des effets de l'évaluation sur les organisations syndicales enseignantes. Face à des instruments qui réduisent l'espace des possibles de l'action syndicale et tentent de redéfinir le rôle légitime des syndicats, ceux-ci ne restent pas passifs. Ce n'est donc pas pour rien que la résistance syndicale aux réformes éducatives contemporaines est un des sujets de prédilection de la littérature[65]. Dans cette deuxième section, nous proposons d'étudier ces

[64] SEP, « Comunicado 309 Concluye con éxito Evaluación del Desempeño del ciclo escolar 2018-2019, con 97.1% de participación », Ciudad de México, SEP, 26 novembre 2018.
[65] Graciela Bensusán et Arturo Tapia, « El SNTE y la calidad educativa. Una agenda de investigación », *Revista Mexicana de Sociología*, 2013, vol. 75, nº 4, p. 557-587 ; Hélène Buisson-Fenet et Xavier Pons, « Un "sujet qui fâche". L'évaluation des enseignants en France, entre défense statutaire, injonction au professionnalisme et autonomie professionnelle », *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 2017, vol. 10, nº 3,

mobilisations avec, pour toile de fond, le processus de démobilisation syndicale. Si ces deux tendances peuvent sembler contradictoires de prime abord, elles fonctionnent dans les faits de façon conjointe. Pour le comprendre, nous devons, dans un premier temps, restituer les politiques internes de ces organisations, les clivages et les conflits, latents ou explicites, que l'évaluation active. Les directions syndicales doivent faire face au « double dilemme » entre, d'une part, l'opposition à une évaluation qui menace leur pouvoir structurel et les conditions de travail de leurs membres et, d'autre part, la participation et l'accommodement du dispositif aux demandes professionnelles – et le maintien d'une interlocution privilégiée avec le gouvernement. Les courants d'opposition interne peuvent exploiter ce dilemme pour critiquer les connivences avec l'administration comme des « trahisons » et porter une contre-problématisation de l'évaluation et du travail enseignant leur permettant d'aspirer à prendre la tête de l'organisation. Ces politiques internes ne se limitent pas à l'évaluation et concernent, de façon plus générale, la position politique des syndicats et la conception de la profession et du travail enseignant que ces organisations doivent défendre (2.1.). Si l'évaluation cristallise les prises de position des acteurs, celles-ci s'inscrivent souvent dans des critiques plus larges du « néolibéralisme » et de la standardisation de l'éducation. C'est en cela que les politiques syndicales internes rejoignent des luttes plus générales autour de l'orientation de la politique éducative et économique. Ainsi, de la même façon que l'évaluation agit comme « charnière » entre différents champs pour articuler des coalitions d'action publique, la critique de celle-ci mobilise les acteurs exclus de la charnière et permet de construire des alliances entre franges syndicales contestataires, chercheurs « critiques » et la gauche partisane (2.2.).

### *2.1. Le retournement de la stratégie de coopération : l'activation des dissidences et la critique des connivences entre directions syndicales et partis politiques*

Pour comprendre l'effet « mobilisant » de l'évaluation sur les syndicats enseignants, nous devons revenir, dans un premier temps, sur les coalitions structurées par l'instrument en amont de son introduction. Comme nous l'avons montré dans la première partie de cette thèse, après leur opposition initiale et pour des raisons distinctes, les directions des organisations enseignantes mexicaine et chilienne rejoignent ces coalitions et coopèrent avec l'introduction de l'évaluation. Cela ouvre la porte à des contestations internes, qui ne peuvent pas être dissociées de luttes pour le contrôle de l'organisation et de sa stratégie. Au Chili, les différentes directions du *Colegio de profesores* ont alterné entre des rapports de coopération (plus ou moins forcée par les liens partisans de ces directions) et d'opposition (poussée généralement par les

p. 381-396 ; Christián Matamoros Fernández, « El Colegio de Profesores y la evaluación docente. Entre el consenso y la resistencia. Chile 2000-2005 », *Jornal de Políticas Educacionais*, 2017, vol. 10, nº 20, p. 8-32 ; T.M. Moe et S. Wiborg (dir.), *The Comparative Politics of Education*, *op. cit*.

courants dissidents). Le chavirement entre ces deux pôles est fortement marqué par la position des différents groupes face à l'évaluation et la capacité à employer sa critique comme un vecteur de mobilisation. Les logiques de la mobilisation syndicale enseignante au Mexique ressemblent à celles du cas chilien. La tension entre la coopération et l'opposition, caractéristique d'organisations unitaires comme le *Colegio* et le SNTE, est cependant accentuée au Mexique par les mobilisations de la Coordination nationale des travailleurs de l'éducation (CNTE). Ce courant adopte une stratégie protestataire et de confrontation plus claire dans ses négociations avec l'administration, ce qui le distingue d'une direction « institutionnelle » beaucoup plus coopérative. Ancrée localement, la Coordination n'ambitionne néanmoins pas à diriger l'organisation nationale, mais à affecter, par sa mobilisation, sa position politique. Dans les deux cas, la montée de ces critiques internes contribue à autonomiser les syndicats des partis politiques.

La comparaison des dilemmes syndicaux et des stratégies de mobilisation des syndicats chilien et mexicain fait ressortir des analogies qui ne devraient toutefois pas nous faire oublier les différences substantielles entre les deux organisations, leur histoire et leur position politique. Le fait que le *Colegio* organise depuis 1986 des élections pour choisir sa direction donne au syndicat chilien une vie politique interne particulièrement active et qui incite les dissidents à mobiliser les « bases » dans le but de gagner le contrôle de l'organisation. Si cela contribue à la centralisation de l'organisation et facilite sa possible tutelle par des partis, c'est aussi une source d'opportunités pour la contestation interne, comme dans le cas de la grève de 2015. Au contraire, le syndicat mexicain ne compte pas avec ces mécanismes de démocratie syndicale directe. Les enseignants n'élisent que leurs représentants d'établissement, qui élisent à leur tour les représentants de « zone » et ainsi de suite jusqu'à la direction nationale. Ce suffrage extrêmement indirect favorise l'apparition de « cliques » qui, en dernier ressort, dépendent pour leur mantien de leur capacité à obtenir et faire circuler les ressources de l'administration éducative[66]. Cette organisation empêche, d'une part, la montée de courants dissidents à des instances nationales et, d'autre part, la tutelle partisane directe – qui doit s'inscrire dans une logique de négociation. Il en résulte que la contestation mexicaine est localisée dans les sections où la dissidence a pu gagner le contrôle de l'organisation, sans que celles-ci aient nécessairement l'ambition de disputer la direction nationale.

[66] Pour des descriptions sur le fonctionnement de ces politiques internes au niveau local, voir Marco Estrada Saavedra, « Disidencias y connivencias. La colonización del sistema educativo oaxaqueño por parte de la sección XXII del SNTE. » dans Alejandro Agudo Sanchíz et Marco Estrada Saavedra (dir.), *Formas reales de la dominación del estado: persepctivas interdisciplinarias del poder y la política*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2014, p. 153-196 ; Óscar Rodríguez, *La configuración de las relaciones de poder. Legitimidad y liderazgos en la Sección 20 del SNTE, Nayarit*, Mémoire de master en sociologie politique, UNAM, Ciudad de México, 2014.

*Accepter ou lutter contre un « moindre mal » ? Ascension et chute du Parti communiste au sein du* Colegio de profesores

Au Chili, la séquence 1990-2022 se caractérise par des oscillations entre une stratégie de coopération (portée par les dirigeants de l'organisation) et une stratégie d'opposition (portée par leurs critiques internes). Les dispositifs d'évaluation successifs cristallisent le dilemme syndical entre ces deux pôles. Alors que les dirigeants élus font l'expérience de pressions partisanes et voient dans l'évaluation un moyen d'améliorer les conditions de travail enseignantes, les différentes dissidences capitalisent sur la critique d'une évaluation assimilée à la continuité du modèle néolibéral et de la précarité enseignante. Dans un contexte de démobilisation des enseignants, ces critiques réussissent à activer une militance déçue par les « connivences » avec les partis au gouvernement. Si cela leur permet de prendre la direction de l'organisation, une fois accédés à ces postes, les dissidents doivent faire face aux mêmes dilemmes que leurs prédécesseurs. Cependant, au cours de la séquence, nous observons une tendance à la *radicalisation* des critiques. Celle-ci est le résultat de la rupture entre le *Colegio* et les partis politiques. Pour illustrer la tension entre ces deux stratégies et l'émergence d'une critique de l'évaluation détachée des partis de gouvernement, nous pouvons nous concentrer sur deux épisodes : l'introduction du dispositif *Docentemás* en 2004-2005 et la grève en amont de l'introduction de la « carrière enseignante » en 2015.

L'introduction définitive du dispositif *Docentemás* en 2005 après des années de négociations est saluée par ses concepteurs comme un exemple de coopération entre le gouvernement et le syndicat enseignant[67]. Cette coopération n'allait cependant pas de soi, Jorge Pavez, président communiste du *Colegio de profesores* s'étant distingué depuis son élection en 1995 par une stratégie contestataire basée sur la grève et des bras de fer dans les négociations salariales avec le ministère de l'Éducation[68]. Elle a été rendue possible, d'une part, par les liens entre le cabinet ministériel et l'équipe de conseil du *Colegio* qui, comme nous l'avons montré dans le chapitre 2, sont tous les deux composés d'anciens membres du même centre de recherche indépendant. D'autre part, cette coopération est rendue possible par l'autonomisation de J. Pavez du Parti communiste (définitive en 2003[69]). La rupture du président du syndicat

[67] Voir en guise d'exemple : Beatrice Ávalos et Jenny Assael, « Moving from resistance to agreement: The case of the Chilean teacher performance evaluation », *International Journal of Educational Research*, 2006, vol. 45, nº 4-5, p. 254-266 ; José Weinstein, « Chile 2000: La Negociación Mineduc-Colegio de Profesores. Una visión personal » dans Viola Espínola et Ana Cristina Accioly de Amorim (dir.), *Sindicalismo docente y reforma educativa*, Washington, Banque Interaméricaine de Développement, 2007, p. 59-105.

[68] Iván Núñez, « El profesorado, su gremio y la reforma de los 90 : presiones de cambio y evolución de la cultura docente » dans Cristián Cox (dir.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 2003 ; C. Matamoros, « Estrategias sindicales y políticas del profesorado en la posdictadura (1990-2019) », art cit.

[69] En 2001, J. Pavez fait partie des militants communistes fondateurs du mouvement politique Force sociale, critique avec la ligne officielle du parti et qui cherche à tisser des liens avec les mouvements sociaux. En 2003, il est expulsé du parti, qui l'accuse d'usage irrégulier de fonds syndicaux.

avec le parti déclenche une « lutte interne »[70] portée principalement par la mobilisation du courant enseignant communiste orthodoxe.

> « Le Parti communiste a capitalisé sur la critique à l'évaluation pour s'opposer à la direction de Jorge [Pavez]. Ils avaient participé avec moi à la commission où nous avons tout construit … Et au moment où nous sommes arrivés à un accord, ils sont sortis. […] Et ils ont même conduit une conférence de presse où ils ont affiché leur refus du système… Alors qu'une semaine avant ils travaillaient avec nous dans la commission et qu'ils ratifiaient ce qu'on ratifiait nous-mêmes […] Et leur objectif, qu'ils ont obtenu, c'était de sortir Jorge de la présidence »[71]

En effet, pour les représentants du Parti communiste, le système d'évaluation ne peut pas être accepté : il n'institue pas une vraie carrière professionnelle enseignante et n'offre pas des garanties d'indemnisation aux enseignants qui seraient licenciés. Par ailleurs, il serait révélateur d'une collusion entre les directions syndicale et ministérielle qui mènerait à un dispositif s'apparentant à un « moindre mal », mais qui maintient « le système en place »[72]. En 2005, les communistes organisent le boycott de l'évaluation, qui atteint 34 % des convoqués (cf. graphique 1). En 2006, et malgré les modifications juridiques visant à désactiver ce mode d'action, le même appel est maintenu, alors que la direction du *Colegio* encourage les enseignants à accepter l'évaluation « sans écouter les appels de secteurs minoritaires et irresponsables »[73]. Si le boycott échoue relativement (il est suivi par 10 % des convoqués), la critique de l'évaluation prend au sein de la « base » enseignante, qui élit en 2007 le candidat du courant communiste orthodoxe, Jaime Gajardo, à la présidence du *Colegio*.

Une des ironies historiques de l'évaluation enseignante chilienne est que la critique communiste à l'évaluation ouvrait un horizon alternatif : une « vraie » carrière professionnelle – sous-entendu, échelonnée et organisée principalement par l'ancienneté et les diplômes académiques. Lorsque le gouvernement de la *Nueva Mayoría* (composé des partis de la *Concertación*, plus le Parti communiste) propose l'introduction du dispositif « carrière enseignante », la direction communiste se retrouve dans le même dilemme que J. Pavez en 2005. Si cette carrière permettrait d'augmenter considérablement les salaires enseignants, elle entérine les logiques d'individualisation, de fragmentation salariale, de catégorisation et de flexibilisation de l'emploi introduites par *Docentemás*. Contrairement à la ligne traditionnelle des enseignants communistes, ceux-ci appuient tacitement le projet, central dans l'agenda

[70] Entretien, Jorge Pavez, ancien président du *Colegio de profesores*, Santiago de Chile, 31 octobre 2019.
[71] Entretien, Jenny Assael, psychologue à l'Université du Chili et ancienne conseillère du *Colegio*, compagne de Jorge Pavez, Santiago de Chile, 31 octobre 2019.
[72] Jaime Gajardo, dirigeant communiste du Colegio, cité par C. Matamoros Fernández, « El Colegio de Profesores y la evaluación docente », art cit.
[73] Jorge Pavez, cité dans El Mercurio, « Magisterio: Gobierno complicado por pugna gremial entorno a calificación », 3 avril 2006.

éducatif du nouveau gouvernement de Michelle Bachelet. Face à cette « subordination », des sections locales du *Colegio* et une partie de la direction du syndicat (dont le secrétaire général, Dario Vásquez, militant historique de « Force social » et proche de J. Pavez) engagent un mouvement de grève pour refuser le projet et demander la démission du président, J. Gajardo[74]. Ce premier mouvement est mis à l'arrêt par la direction syndicale suite à un « coup de fil » (*telefonazo*) de dernière minute en provenance du ministère. Loin de calmer les tensions internes, cela active le conflit entre la direction et des « bases » enseignantes où est particulièrement mobilisé le « Mouvement d'unité enseignante », construit par des jeunes récemment diplômés ayant fait leurs armes lors des mobilisations universitaires de 2011.

> « En 2011 on était plusieurs à avoir noué des contacts au niveau national et, entre plusieurs dirigeants, nous avons créé l'Union nationale d'étudiants. Mais bon, j'étais en train de finir mon mémoire de licence, donc je n'y suis pas resté longtemps. J'enseignais déjà dans le Nord quand un nombre de mes camarades de la licence en pédagogie, comme Eduardo González, fondent le Mouvement d'unité enseignante. Nous avions des discussions sur que faire après nos études, c'est facile d'en parler, mais après c'est dur quand on se sépare et on rentre dans le marché du travail. Mais on partageait une thèse claire : il fallait organiser quelque chose. »[75]

En 2015, pendant la discussion de la « carrière » au parlement, ces représentants locaux du *Colegio* réussissent à déclencher la plus grande grève de l'histoire récente du syndicalisme enseignant chilien (57 jours), qui n'est appuyée qu'en demi-teinte par la direction syndicale. Après la votation définitive de la carrière au parlement, le président du *Colegio* annonce que « ce n'est pas la carrière que nous voulons, mais c'est une avancée significative »[76]. Quelques mois plus tard, il perd les élections contre les « dissidents unis ». Depuis, les directions de Mario Aguilar (2017-2020) et de Carlos Díaz (2020-2023) portent la critique de la « double évaluation » (le maintien du dispositif *Docentemás* aux côtés de la carrière), sous la pression interne du « Mouvement d'unité enseignante », qui souhaite adopter une stratégie syndicale travailliste pour faire des « enseignants critiques […] une partie de la classe ouvrière »[77]. Les mobilisations contre l'évaluation actent ainsi, d'une part, la rupture entre le *Colegio* et les partis politiques. Subordonnés à la Démocratie chrétienne (1986-1995), puis au Parti communiste, les dirigeants de l'organisation sont aujourd'hui membres du petit Parti humaniste. Comme nous le verrons par la suite, cette identité partisane illustre le renversement de la relation entre syndicat et parti : les dirigeants du *Colegio* étant parmi les figures les plus influentes du parti,

[74] El Mostrador, « Crece presión de las bases contra Jaime Gajardo y dirigentes piden su salida de la presidencia del Colegio de Profesores », 14 novembre 2014.
[75] Entretien, enseignant d'histoire dans le secondaire et porte-parole du « Mouvement d'unité enseignante » du *Colegio de profesores* dans la Région métropolitaine, *op. cit.*
[76] Colegio de Profesores, « Aprobada carrera docente », 28 janvier 2016, en ligne.
[77] Présentation du Mouvement sur son site en ligne : https://www.unidaddocente.cl/nosotros/

ils sont en mesure d'exercer leur autonomie. La rupture avec les partis ouvre ainsi, d'autre part, à l'exercice de l'autonomie syndicale et à l'activation d'un répertoire d'action radicalisé et reposant davantage sur la grève ou la manifestation de rue que sur les négociations avec les élus et l'administration. Ce mode d'action est complété par des discussions autour de la définition du professionnalisme enseignant. En refusant la « professionnalisation par le haut »[78] concrétisée par la carrière, la direction syndicale penche vers un modèle de professionnalisation proche au fonctionnariat, tandis que la dissidence porte une définition « ouvriériste » et « travailliste » de l'enseignant comme membre de la « classe ouvrière »[79].

*Connivences centrales et dissidences locales : la lutte contre l'évaluation au Mexique*

Au Mexique, l'évaluation active des clivages internes et déclenche des mobilisations analogues à celles que nous venons de décrire au Chili. Si la direction nationale du Syndicat national des travailleurs de l'éducation s'oppose, dans un premier temps, au dispositif, elle est contrainte d'accepter le projet réformiste après l'emprisonnement de la présidente du syndicat et la nomination d'une nouvelle direction par le gouvernement. Cette coopération rapporte d'importants bénéfices au courant « institutionnel » du syndicat, qui organise des formations à l'évaluation (financés par l'État) et qui maintient son rôle comme interlocuteur privilégié de l'administration. Cette stratégie n'est pas surprenante à la lumière de l'histoire du syndicat mexicain, comme celle de la « dissidence » syndicale ne l'est pas non plus. Ce sont en effet les sections du Sud du pays (Chiapas, Oaxaca, Guerrero et Michoacán) qui portent la contestation du dispositif. Contrairement à 1992, lorsque les évaluations volontaires avaient été introduites, la stratégie de boycott de l'évaluation n'est pas présentée comme un choix individuel, mais formulée comme une consigne syndicale claire. Ce faisant, la Coordination nationale des travailleurs de l'éducation entend non seulement mettre à mal l'évaluation, mais aussi discréditer la direction officielle du syndicat et proposer un projet d'éducation « alternative ».

Après l'emprisonnement de la présidente du syndicat, le gouvernement a tenté d'associer le syndicat à la légitimation de l'évaluation à travers des transferts de ressources massifs. C'est ainsi que le syndicat prend en charge l'organisation de cours en ligne pour préparer les enseignants à l'évaluation, à travers son Système national de développement professionnel, et communique en faveur du dispositif. Ce « système » offre des cours gratuits grâce aux ressources transférées par le ministère. Sous différentes rubriques comme « développer des actions de diffusion sur les bénéfices et les compromis de la Loi du Service professionnel enseignant » ou « renforcer la prestation de services de prévision sociale,

[78] Julia Evetts, « The Sociological Analysis of Professionalism: Occupational Change in the Modern World », *International Sociology*, 2003, vol. 18, nº 2, p. 395-415.
[79] Luis Eduardo González, *Arriba profes de Chile: de la precarización neoliberal a la reorganización docente*, Santiago de Chile, América en Movimiento, 2015.

développement culturel et formation et actualisation du magistère », le ministère transfère 300 millions de pesos au syndicat en 2015, chiffre qui atteint les 1 080 millions en 2016 et les 880 en 2017 ; au total, environ 120 millions d'euros au cours des trois premières années du déploiement du dispositif. Entre 2018 et 2021, les transferts de ressources pour la promotion de la politique éducative sont similaires et constituent une somme d'environ 87 millions d'euros[80]. Au fil de ces transferts, nous observons la reproduction de la stratégie de coopération, voire de subordination, traditionnelle de la direction syndicale enseignante mexicaine : la coopération avec les projets gouvernementaux (même ceux affectant les droits ou les conditions de travail des enseignants) permet de négocier quelques ajustements à la marge, comme les formations au dispositif. Ceux-ci bénéficient néanmoins principalement la direction syndicale, qui dispose d'une marge de manœuvre considérable pour administrer ces ressources et enrôler ainsi certains de ces cadres intermédiaires comme formateurs, voire coopter de nouveaux militants. Une évaluatrice raconte comment, après avoir été désignée par défaut comme représentante de son école au congrès de sa section syndicale, elle commence à participer aux cours proposés par le syndicat :

> « Il y avait quatre groupes en lice pour diriger la section, Vera, Alicia, Leonel et un autre. Moi j'étais pour Alicia [un vieil ami, rencontré sur place, l'a invité à rejoindre "leur groupe"], mais au moment du vote, de façon très surprenante, c'est Vera qui est élu. Tout était décidé d'avance. C'est là où j'ai commencé à me rapprocher des gens et à leur partager ma stupéfaction concernant le fonctionnement interne … Et c'est là que j'ai rencontré Blanca, qui était avec un autre groupe. J'ai l'impression que l'accord prévoyait que quelqu'un allait gagner, mais allait prendre des gens des autres groupes dans les différentes directions [dans les faits, Blanca faisait déjà partie de la direction de formation de la section depuis 2011[81]]. C'est là qu'ils m'ont dit : est-ce que t'as déjà participé à un déjeuner du 25 mai ? Moi ça faisait 9, 10 ans que j'étais enseignante et jamais je n'étais allée à un petit-déjeuner, à une loterie, rien… Comment est-ce qu'on peut avoir accès à ces choses ? Et c'est comme ça que j'ai échangé mon numéro avec plusieurs personnes. […] Dix ans et je découvre à peine tout ce monde ! C'est comme ça que je commence à me rapprocher et que Blanca m'appelle quand elle ouvre des cours, au cas où ça m'intéresse, d'ailleurs on est devenues très proches, et on a coïncidé dans plusieurs endroits : au syndicat, au ministère, à l'INEE… […] C'est elle qui m'a

[80] Portail de transparence du SNTE (OPTISNTE), Article 79-IV. Ces sommes, qui ne sont pas le seul versement public au SNTE, viennent alimenter les comptes d'une organisation qui récupère déjà 1 % des salaires mensuels enseignants en concept de cotisations syndicales – l'automaticité de ces prélèvements a été tout de même annulée en 2022.

[81] Entretien, conseillère pédagogique et chargée de la formation académique dans la section 10 du syndicat, Ciudad de México, 19 février 2019.

le plus soutenue : "dis-moi si je peux faire quelque chose pour un de tes camarades", etc. »[82]

Contre la subordination de la direction syndicale au dispositif, la Coordination nationale des travailleurs de l'éducation se mobilise massivement pour problématiser l'évaluation et organiser son boycott. La dissidence syndicale construit d'abord une nouvelle définition de l'évaluation comme outil de contrôle et de précarisation du travail enseignant. L'évaluation manquerait de « projet éducatif » et serait l'instrument principal d'une réforme « profondément autoritaire », « punitive » et cherchant à « poursuivre les enseignants[83] ». En opposition, la Coordination prône une évaluation « intégrale » et « collective », mise en œuvre par les « communautés » scolaires et non pas par les administrations centrales[84]. Cette critique de la mesure (« la forme la plus superficielle, discriminatoire et uniformisante de l'évaluation ») est aussi une défense des pédagogies « mexicaine » et « de la libération » pour assurer l'interculturalité dans les écoles face à la standardisation[85]. Outil de contrôle, l'évaluation serait finalement un pas de plus dans le projet néolibéral visant à « assujettir les élèves » et à déprofessionnaliser des enseignants transformés en « opérateurs[86] ». Face aux tentatives de « privatisation » incarnées par le *think tank Mexicanos Primero*, la dissidence syndicale se présente comme la défenseuse de « la bonne éducation publique » : populaire, intégrale, humaniste et émancipatrice[87].

Cette redéfinition est alignée avec les intérêts organisationnels de ces sections syndicales. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 5, la nouvelle législation éducative empêche le détachement d'enseignants à des tâches administratives. Cette mesure de différenciation de l'État et de la profession limite la capacité syndicale à cogérer l'éducation et les carrières enseignantes, ce qui affecte aussi des sections « dissidentes », comme celle de Oaxaca, qui en contrôlant ces ressources ont pu reproduire certaines des pratiques clientélistes que la dissidence reproche aux « institutionnels »[88]. La récupération de ces espaces administratifs est donc autant reliée à la volonté de porter un projet éducatif « alternatif » qu'à des intérêts matériels.

Au-delà de cette réinterprétation du rôle (déprofessionnalisant) des standards, la Coordination déplie tout son répertoire d'action historique pour empêcher la mise en œuvre du « service professionnel enseignant ». Leur stratégie se caractérise par l'usage de la grève, des manifestations, l'occupation de places ou de bâtiments publics ou le barrage de routes comme

[82] Entretien évaluatrice (histoire), enseignante dans un collège de la capitale, Ciudad de México, 08 mars 2019.
[83] CNTE, *Hacia la educación que necesitamos los mexicanos*, Ciudad de México, CNTE 2013, p. 1-2.
[84] CNTE, *Bases para una Propuesta de Educación Alternativa en México*, Oaxaca, Centro de Estudios y Desarrollo Educativo, 2017, p. 48-50.
[85] *Ibid.*, p. 70.
[86] *Ibid.*, p. 1.
[87] *Ibid.*, p. 15.
[88] M.A. Estrada Saavedra, « Disidencias y connivencias », art cit.

levier dans les négociations avec l'administration éducative[89]. Ainsi, entre 2013 et 2015[90], la dissidence syndicale organise l'occupation indéfinie (*plantón*) de la place du Zócalo de la capitale, dont l'objectif est de bloquer le processus législatif de la réforme. N'ayant pu l'empêcher, les enseignants et les enseignantes ont maintenu l'occupation des places, les manifestations et le blocage intermittent du trafic, tout en rencontrant une forte répression et l'éviction musclée de leurs campements. Si ce sont les sections historiques de la Coordination (Oaxaca, Chiapas, Guerrero et Michoacán) qui portent principalement la mobilisation, il faut signaler que l'année 2013 est caractérisée par un débordement du cadre traditionnel de la mobilisation enseignante. Arrivé le mois de mai, tous les États du pays sauf trois (Jalisco, Nayarit et Campeche) ont connu des mobilisations contre l'évaluation, même dans ceux où cela est considéré comme « inédit », comme la Basse Californie Sud ou le Guanajuato[91], ce que les dirigeants de la Coordination considèrent comme étant « très surprenant, même pour nous »[92].

Les affrontements s'accentuent en 2015 et 2016, années des premières évaluations de la performance et d'élections législatives et locales. Pendant cette période, et en absence de possibilités de négociation avec le gouvernement, qui va jusqu'à mobiliser l'armée[93], les sections historiques de la Coordination se mobilisent pour boycotter les évaluations et les élections de mi-mandat – allant jusqu'à brûler le matériel électoral de plusieurs bureaux de vote[94]. Le refus de participer aux évaluations est massif dans les États où la dissidence syndicale est majoritaire (36,26 % Chiapas, 47,66 % Guerrero, 68,01 % Oaxaca, 78,01 % Michoacán). Dans ceux-ci, les affrontements se succèdent jusqu'au 19 juin 2016, lorsque l'intervention de la police fédérale contre le blocage d'une autoroute à Nochixtlán (Oaxaca) laisse huit morts et plus d'une centaine de blessés. Pour éviter le boycott de la rentrée scolaire, le ministère de l'Intérieur accède à une série de pétitions réalisées par les enseignants[95]. Ces accords, qui nous ont été confirmés par des chercheurs et des enseignants ayant participé aux tables de négociation, actent la mise à l'arrêt des évaluations dans les États de Guerrero, Michoacán, Chiapas et d'Oaxaca. Comme cela est visible dans le tableau 14, les enseignants de ces États sont significativement moins évalués que leurs collègues. Alors qu'entre 2015 et 2017 15,3 % des enseignants ont été évalués au niveau du pays, à peines 8,2 % des enseignants du Guerrero, l'État « dissident » le plus participatif, sont passés par le dispositif. Cette situation s'explique exclusivement pour des raisons politiques, comme la comparaison avec le Yucatán l'éclaire : les enseignants de cet État à la géographie, à la composition ethno-raciale et aux conditions

[89] G. Olivier Téllez , « La mobilisation hétéronome des enseignants mexicains (1914-2014) », art cit..
[90] Milenio, « Cronología del plantón de la CNTE en el DF », 09 février 2015.
[91] A. Muñoz Armenta, « Los efectos políticos de la reforma educativa en la campaña presidencial de Morena », art cit, p. 217-218.
[92] Entretien, directeur d'une école primaire de la délégation d'Iztapalapa, *op. cit.*
[93] Proceso, « Concentran en campo militar a docentes para evaluación en Chiapas », 12 juillet 2015.
[94] Proceso, « Declaran oficialmente anulada la elección en Tixtla », 07 juin 2015.
[95] Germán Álvarez, « El repliegue de la CNTE », *Educación futura*, 20 septembre 2016.

socio-économiques comparables à des États comme Chiapas sont évalués au rythme national – et l'État ne connait pas de mobilisation syndicale d'ampleur au cours de la période.

Par-delà le caractère spectaculaire de la violence de ces mobilisations, elles mettent en lumière la capacité des enseignants mobilisés à fragiliser la coalition de l'instrument. En effet, certains secteurs de l'administration, à la tête desquels le ministère de l'Intérieur, sont disposés à sacrifier l'évaluation pour assurer la tenue des élections. En mars 2015, le numéro deux de l'Intérieur demande aux membres de la commission d'éducation du Sénat d'être « compréhensifs » avec les enseignants et de respecter les accords signés entre son ministère et la Coordination pour assurer la « gouvernabilité » du pays et la tenue des élections[96]. A l'*apex* des mobilisations, le ministre de l'Éducation annonce la « suspension indéfinie » des évaluations[97] et se rend personnellement à l'INEE pour demander le soutien de l'agence à sa décision[98]. Le déploiement de l'instrument a finalement tenu grâce aux prises de position de l'INEE et de ses alliés, qui dénoncent les concessions du gouvernement au « chantage » de la dissidence syndicale[99]. Tout de même, comme solution de compromis après une première mise en œuvre assimilée à un échec[100], l'INEE accepte de déclarer les évaluations de 2016 volontaires et de réformer le design de l'instrument, afin d'apaiser les tensions[101].

D'autre part, la monopolisation de la critique de l'évaluation par la Coordination active certaines critiques académiques qui illustrent la recomposition des alliances dans le monde syndical. Dans la section qui suit, nous verrons comment, alors que certains chercheurs éducatifs rejoignent l'administration pour mettre en œuvre l'évaluation, d'autres s'alignent avec la critique formulée par la dissidence enseignante, tandis qu'un troisième groupe critique autant le dispositif évaluatif que le « canon critique »[102]. En effet, le processus de mobilisation activé par l'évaluation ne peut pas être réduit à l'activation de clivages internes syndicaux ou d'une contestation déjà là. Fragilisés par une démobilisation latente de moyenne date, les mouvements enseignants développent de nouvelles stratégies d'alliances pour faire face à des

[96] Senado de la República, « Reunión ordinaria de trabajo con el Lic. Luis Enrique Miranda Neva. Subsecretario de Gobierno en la Secretaría de Gobernación », *Acta de la comisión de educación*, 24 mars 2015.
[97] CNSPD, « Comunicado 129. Se suspenden indefinidamente los procesos de evaluación para ingreso, promoción y permanencia en educación », 2015.
[98] Entretien, Margarita Zorrilla, membre du conseil de direction de l'INEE, Ciudad de México, 22 février 2018.
[99] INEE, « Comunicado 20. El INEE exige al Gobierno de la República dejar sin efectos la "suspensión indefinida" de las fechas de evaluación del Servicio Profesional Docente », 2015 ; Mexicanos primero, « Comunicado de Mexicanos Primero sobre el anuncio de suspensión indefinida del proceso de evaluación docente », 2015.
[100] OREALC, Evaluación de Desempeño de Docentes, Directivos y Supervisores en Educación Básica y Media Superior de México. Análisis y Evaluación de su Implementación 2015-2016, Santiago de Chile, OREALC, 2016.
[101] L'évaluation devient aussi volontaire dans une bonne partie du territoire à la suite du tremblement de terre qui touche fortement le centre du pays en septembre 2017. Elle redeviendra obligatoire en 2018, voir chapitre 3.
[102] Voir, par exemple, Roberto González, Marcelino Guerra et Lucía Rivera, *Anatomía política de la reforma educativa*, Ciudad de México, Universidad Pedagógica Nacional, 2017 ; Roberto Gónzalez et al., « El ciclo de las reformas educativas: 2012-2019. Poder cognitivo y gestión de las resistencias » dans *Las luchas de la CNTE: debates analíticos sobre sur relevancia histórica*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, p. 203-236.

dispositifs reposant sur des coalitions larges. Au fil de ce processus, ce sont les rapports des syndicats aux partis et au monde universitaire qui se voient transformés.

Tableau 14 : La participation à l'évaluation dans les États « dissidents »

| Année | Chiapas | Guerrero | Michoacán | Oaxaca | Yucatán | National |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2015 | 2780 | 2995 | 1935 | 2785 | 2916 | 136 547 |
| 2016 | 45 | 1875 | 1424 | 72 | 2210 | 63 902 |
| 2017 | 0 | 158 | 38 | 0 | 143 | 108 961 |
| Total (% des enseignants de l'État) | 2825 (3,4 %) | 5028 (8,2 %) | 2797 (3,5 %) | 2857 (3,9 %) | 5267 (14,5 %) | 309 410 (15,3 %) |

Source : élaboration propre à partir des données en ligne de l'INEE (évalués) et de l'INEGI (population enseignante)[103].

### *2.2. De nouvelles alliances avec le monde universitaire : vers des coalitions contre la standardisation éducative*

Comme nous l'avons vu dans les chapitres 3 et 4, en agissant comme des « charnières » entre champs, les dispositifs d'évaluation contribuent à la formation de coalitions qui permettent à leurs différents membres de poursuivre des stratégies distinctes dans leurs espaces sociaux respectifs. Les directions syndicales peuvent ainsi maintenir leur rôle de représentation unique de la profession et revendiquer leur capacité à obtenir des hausses salariales et à accommoder les dispositifs. Or, l'investissement dans ces charnières n'assure pas pour autant la domination du monde syndical, universitaire ou administratif. Comme illustré par la mobilisation des « dissidences » syndicales, ces mondes sont bien relationnels : les stratégies des acteurs conditionnent et rendent possibles celles d'acteurs concurrentiels. Les standards activent ainsi

[103] L'effectif est composé des enseignants de tous les niveaux scolaires (de la maternelle au lycée). Autant les données de l'INEE que de l'INEGI doivent être considérées davantage comme des estimations que comme des données définitives. Les données de participation à l'évaluation de l'INEE proviennent de bases de données « brutes » pouvant inclure des enseignants ne s'étant finalement pas présenté à l'évaluation. De même les données de l'INEGI décomptent le nombre total de postes enseignants et non pas le nombre total d'individus : un même enseignant pouvant occuper deux postes (un le matin, l'autre l'après-midi, par exemple) ces chiffres sont sans doute exagérés et on estime le nombre total d'enseignants au Mexique aux alentours de 1,5 millions. Si cette exagération affecte le pourcentage d'évalués par État et au niveau national, elle n'affecte pas à l'identification de la sous-représentation des États « dissidents » à l'évaluation. Si l'évaluation est aussi appliquée en 2018 les résultats désagrégés de cette année n'ont pas été publiés ni par l'INEE ni par le ministère, qui communique tout de même que 135 855 enseignants ont été évalués (ce chiffre comprend ceux devant répéter l'évaluation en fonction de leurs résultats de l'année précédente). On peut estimer les taux de participation des enseignants de ces différents États d'après les données de l'enquête d'opinion réalisée par l'INEE, à laquelle répondent 52,2 % des évalués. Si l'on considère ce taux de réponses constant dans tous les États, les effectifs de participation seraient 10 au Chiapas, 226 au Guerrero, 374 au Michoacán, 504 au Oaxaca et 2 696 au Yucatán. Étant donné le caractère approximatif de ces estimations et le fait que leur inclusion ne modifierait pas substantiellement les résultats du tableau, nous avons décidé de ne pas les inclure. INEE, *Encuesta de opinión docente de la evaluación del desempeño, cuarto grupo, 2018*, Ciudad de México, INEE, 2019.

non seulement des clivages syndicaux, mais aussi des clivages universitaires. Certains chercheurs investissent l'espace médiatique pour critiquer l'instrument et leurs collègues l'ayant conçu et porté. Ce faisant, ils développent ou renouvellent des liens avec les opposants syndicaux à l'évaluation pour formaliser et faire monter en généralité la critique, traduite en mise en cause de la standardisation et la néolibéralisation de l'éducation. Par-delà la formalisation et la publicisation d'une contre-problématisation de l'éducation, ces liens ouvrent la voie à de nouvelles alliances avec les partis politiques d'une gauche qui subit aussi ses propres transformations à la fin de la décennie de 2010.

*L'essor de la « critique officielle » et la mise à l'épreuve de la réputation de l'INEE au Mexique*

En amont des élections présidentielles de 2018, le « service professionnel enseignant » mexicain a survécu au boycott de la dissidence enseignante et ses évaluations se tiennent régulièrement dans les États où elle n'est pas majoritaire. Outre les fractures internes de la « coalition de l'instrument » qui commencent à apparaître en 2016, le maintien de l'évaluation est une priorité gouvernementale, comme l'attestent les dépenses en communication du ministère de l'Éducation – 92 millions d'euros pour la seule année 2017[104]. Pour les enseignants mobilisés, le sens commun réformateur s'impose grâces à ces investissements et à l'enrôlement de la direction « institutionnelle » du syndicat dans la promotion de l'évaluation :

> « [Le gouvernement a dit] on va évaluer les enseignants, ce qui signifie que tu auras des meilleurs enseignants, qui seront mieux préparés, que tes enfants iront mieux […] que la corruption va finir, qu'il n'y aura plus de vente de postes, parce qu'on va sélectionner les meilleurs enseignants. Du coup, c'était un discours très bien construit : comment dire non ? […] Comment traduire ce que nous voulons dire, pour que les gens le comprennent ? C'est comme ça que nous avons commencé à construire un discours. […] Oui, les enseignants doivent être évalués, mais non pas avec ces évaluations qui ne servent à rien, mais avec des évaluations qui soient en lien avec nos pratiques. Nous avons commencé à critiquer les épreuves standardisées, qui sont mal faites, qui demandent au prof de la ville ce qu'il doit faire si le barrage se casse ou à celui de la *sierra* comment faire s'il y a des retards dans le métro – alors qu'il n'y a pas de métro là-bas ! […] Ça c'était l'essentiel, et ensuite nos conditions de travail : ce n'est pas une réforme éducative, mais du contrôle administratif du travail enseignant. »[105]

Malgré les investissements médiatiques du ministère de l'Éducation, le caractère spectaculaire des mobilisations enseignantes leur permet de pousser une contre-problématisation de l'évaluation comme instrument de contrôle « anti-pédagogique » telle qu'ébauchée ici. La lutte

[104] Animal Político, « SEP gastó 1,963 mdp en comunicación social en 2017 », 12 mai 2018.
[105] Entretien, ancien secrétaire général de la section 9 (2008-2014), *op. cit.*

pour le sens de l'évaluation dans l'espace public amène ainsi l'ancien secrétaire général de la section 9 à être invité aux principales matinales politiques de la télévision nationale – « a un moment j'étais le principal porte-parole de la Coordination ! »[106]. À la télévision, ou dans la presse[107], les représentants enseignants coïncident avec des chercheurs qui prennent position publiquement contre l'évaluation et la « réforme éducative » du gouvernement Peña Nieto.

Il faut signaler, dans un premier temps, que l'alignement des postures universitaires et syndicales n'avait rien d'évident si l'on considère les réticences de certains chercheurs à partager les positions de la « dissidence » enseignante. Comme le remarque le sociologue Hugo Aboites, à l'université, la Coordination enseignante était vue comme une organisation trop radicale et ceux, comme lui, l'accompagnant comme n'étant « pas sérieux »[108]. C'est ce que remarque aussi l'ancien secrétaire général de la section 9 :

> « Quand nous avons commencé [à construire le discours critique], une bonne partie de la communauté académique s'est jetée sur nous : "comment ça vous ne voulez pas que les enseignants soient évalués ?" Ils ne comprenaient pas. Ce n'est que quand nous avons commencé à leur raconter de quoi il s'agissait qu'ils ont très bien compris les choses. Et un autre groupe de chercheurs, qui avaient des idées plus progressistes, nous ont rejoint avec détermination. C'est le cas d'Hugo Casanova, d'Hugo Aboites, d'Elsie Rockwell, et toute une série de chercheurs très prestigieux qui ont compris ce que nous voulions dire et qui nous ont permis d'affiner un discours très complet. »[109]

En effet, dans le contexte d'une politisation accrue du secteur éducatif, ce rapprochement est non seulement devenu possible mais a permis à la mobilisation enseignante de « clarifier les postures »[110], de renforcer et de populariser la problématisation de l'évaluation comme outil de contrôle administratif et de dévalorisation de la profession enseignante. Il faut remarquer que si un rapprochement entre universitaires et enseignants a été possible c'est parce que le monde académique est directement interpellé par l'évaluation. Comme nous l'avons déjà remarqué, la stratégie de légitimation « académique » du dispositif repose en bonne mesure sur l'audience universitaire et la réputation technique de l'agence chargée de son pilotage, l'INEE, qui est dirigée par des universitaires de renom. Leur position suscite les critiques de leurs collègues sociologues ou pédagogues se définissant comme « critiques » : la critique universitaire porte

---

[106] *Ibid*.
[107] Notons que l'éditeur de la section d'opinion du quotidien référence de la gauche mexicaine, *La Jornada*, est Luis Hernández Navarro. Compagnon de route de la Coordination nationale des travailleurs de l'éducation depuis ses débuts, il est l'auteur de plusieurs ouvrages de référence sur la « dissidence » enseignante et accueille régulièrement des tribunes critiques avec l'évaluation dans le journal.
[108] Entretien informel, Hugo Aboites, Ciudad de México, 22 janvier 2019. Docteur en éducation par l'Université d'Harvard, H. Aboites est, entre 2014 et 2018, recteur de l'Université autonome métropolitaine de la capitale. Il est considéré comme un des principaux critiques des politiques éducatives et universitaires de la période néolibérale.
[109] Entretien, ancien secrétaire général de la section 9 (2008-2014), *op. cit.*
[110] Entretien, enseignant retraité du primaire, militant de la section 9, Ciudad de México, 02 mars 2019.

ainsi autant sur l'évaluation que sur le rôle et la responsabilité de l'INEE dans la politique éducative. Ces différentes prises de position font voir un réalignement des postures intellectuelles et politiques au sein du petit réseau d'interconnaissances des chercheurs en éducation de la capitale, où le conflit est aussi personnel qu'académique et politique.

Ces tensions sont particulièrement visibles lors du congrès du Conseil mexicain de recherches éducatives de 2017. Cette rencontre biannuelle met en relief les clivages déjà connus de tous. Par exemple, pendant la conférence inaugurale d'Alberto Arnaut[111], Gilberto Guevara (dirigeant de l'INEE) monte sur l'estrade en exigeant un droit de réponse à la mise en cause de l'institution qu'il dirige. A. Arnaut arrête son exposé et ne reprend que lorsque G. Guevara regagne sa place, forcé par les huées des enseignants que les chercheurs critiques ont invités au congrès. Une situation de tension similaire se reproduit au panel tenu par les membres du Conseil de direction de l'INEE, où l'ouverture d'un temps de questions est exploitée par les critiques pour attaquer l'Institut et la réforme éducative.

Ces tensions ne sont que l'aboutissement de deux ans de mise à l'épreuve publique de l'Institut. Comme le montrent une série de tribunes et d'articles parus dans *La Jornada*[112], l'autonomisation de l'INEE est paradoxalement considérée comme une perte d'autonomie de l'institution. Ainsi, les articles que nous référençons peuvent être interprétés comme une revue non exhaustive des mises à l'épreuve que l'Institut doit passer pour tenir sa réputation. L'argument à l'encontre de l'INEE veut que, en s'inscrivant dans une réforme contraire aux intérêts des enseignants, l'INEE aurait cessé d'être une agence indépendante de production de connaissances pour devenir une courroie de transmission du gouvernement. Ce débat est particulièrement intense pendant les premières années de la réforme, notamment en 2015 avec l'échange croisée entre Eduardo Backhoff[113] et d'Alberto Arnaut[114]. Le premier, alors membre du Conseil de direction de l'INEE, défend l'imbrication entre la « vocation académique » de

[111] Professeur émérite de sociologie au Colegio de México (la principale université de recherche en sciences sociales du pays) et fils d'enseignants *normalistas*, A. Arnaut est considéré comme le principal spécialiste de la profession enseignante mexicaine. Ses deux imposants volumes sur l'histoire de la profession et de la (dé)centralisation de l'éducation, sont encore aujourd'hui des références incontournables – comme l'atteste leur apparence récurrente dans les notes de bas de page de cette thèse.

[112] *La Jornada* est le principal quotidien de gauche du pays. Le directeur de la section d'opinion, Luis Hernández Navarro, est un compagnon de route historique de la dissidence enseignante. Il stimule particulièrement la production de la contre-problématisation de l'évaluation en accueillant des tribunes et avec ses propres publications, voir par exemple : Hugo Casanova, « Educación: por un diálogo fundado en el saber », *La Jornada*, 3 juillet 2015 ; Hugo Casanova, « La política educativa y el fracaso de la tecnocracia », *La Jornada*, 19 juillet 2016 ; Tatiana Coll, « El dilema de la autonomía del INEE », *La Jornada*, 28 juin 2013 ; Tatiana Coll, « La Jornada: El INEE no es, ni será autónomo », *La Jornada*, 5 mai 2017 ; Emir Olivares, «Académicos universitarios demandan a la SEP dialogar con la CNTE y la sociedad », *La Jornada* 31 mai 2016 ; José Antonio Román, « El INEE, alineado al plan oficial para debilitar la escuela pública: expertos », *La Jornada*, 13 mai 2015. Voir aussi : Luis Hernández Navarro, *No habrá recreo (contra-reforma constitucional y desobediencia magisterial)*, Ciudad de México, Rosa Luxemburg Stiftung, Para Leer con Libertad, 2013.

[113] Eduardo Backhoff, « El INEE autónomo: entre lo académico y lo político », *El Universal*, 28 octobre 2015.

[114] Alberto Arnaut, « El INEE era más autónomo cuando no era autónomo, primera parte », *Educación futura*, 4 novembre 2015 ; Alberto Arnaut, « El INEE era más autónomo cuando no era autónomo, segunda parte », *Educación futura*, 6 novembre 2015.

l'Institut et son « mandat politique ». En comparaison à son statut avant la réforme, cette tension produirait, finalement, une moindre « autonomie académique » de l'INEE. A. Arnaut répond en deux parties en défendant que l'autonomie (politique) de l'INEE est bien effective et que ses dirigeants devraient s'en saisir pour confronter le ministère de l'Éducation et décider d'arrêter les évaluations. La pause « indéfinie » qu'Arnaut propose devrait servir à écouter les propositions que les enseignants voudraient émettre sur l'évaluation, qui serviraient de contrepoids aux « voix qui se font le plus entendre à l'INEE » – celles du ministère, du patronat et des organisations internationales. D'une part, ces critiques fragilisent la stratégie de légitimation académique de l'instrument et de l'Institut et mettent à mal la neutralité de l'expertise de ses dirigeants, qui doivent défendre une inconfortable position d'entre-deux. Une autre membre du conseil de direction de l'INEE reconnaît que certains de leurs (anciens) collègues « les détestent », tout en revendiquant leur travail contre ceux qui « critiquent sans rien proposer »[115]. D'autre part, les prises de position de ces chercheurs contre l'évaluation contribuent à légitimer la critique enseignante, dont les termes sont souvent repris. Par exemple, pendant tout le congrès cité précédemment, Manuel Gil Antón a fait circuler une pétition[116] demandant la fin des évaluations « punitives », notion popularisée par la critique enseignante. A la « clarification » des postures syndicales semble répondre la « politisation » du discours universitaire. Or, si lors de ce congrès un front commun critique semble bien établi, voire majoritaire, la situation en 2013 était bien différente. À cette époque, la problématisation dominante était celle des chercheurs représentés par l'INEE et le très engagé M. Gil Antón hésitait :

> « Je dois avouer que parfois je me couchais en me disant : *zut*, ne serais-je pas en train de me tromper ? Parce que tout le monde disait que [l'évaluation] c'était bien. Mais moi j'avais une intuition sociologique, éthique et politique que tous ces mécanismes étaient en train d'être utilisés, non pas pour le bien être éducatif, mais pour une réorganisation du contrôle et du pouvoir. »[117]

Cette rationalisation de son engagement *a posteriori* illustre bien la stabilisation, au sein d'une frange du milieu académique, d'une critique correspondant à celle de la Coordination enseignante. Il reconnaît lui-même que cela est le produit d'un contexte marqué par les réformes de la « qualité » en éducation :

---

[115] Entretien, Teresa Bracho, membre du conseil de direction de l'INEE, Ciudad de México, 24 juillet 2017.

[116] Sociologue au Colegio de México, M. Gil Antón est spécialistes des politiques et des professions universitaires. Il est devenu un des critiques les plus visibles de l'évaluation enseignante suite à une vidéo enregistrée par son université où il comparait le système éducatif mexicain à un bus délabré circulant sur une route bancale, où l'évaluation serait une intervention cosmétique, « comme changer la cravate du chauffeur », plutôt que les infrastructures essentielles à la provision d'un service de qualité minimale. Cette pétition, qui réunit plus de 8 000 signature peut toujours être consultée sur le site change.org : https://www.change.org/p/sep-mexico-por-una-reforma-educativa-necesaria-y-respetuosa-del-magisterio

[117] Entretien, Manuel Gil Antón, Colegio de México, Ciudad de México, 25 janvier 2019.

> « Moi j'étais quelqu'un de centre-gauche, mais je dis toujours que le monde s'est tellement déplacé vers la droite que je me suis retrouvé à l'extrême gauche. Mais moi je n'ai pas bougé ! Le message de la qualité s'est tellement consolidé qu'il m'a progressivement déplacé. Alors qu'à un certain moment j'ai même considéré l'évaluation comme nécessaire. »

M. Gil Antón ou Ángel Díaz-Barriga[118] sont des nouveaux venus à la critique et ne partagent pas, voire critiquent, le répertoire d'action d'une dissidence enseignante avec laquelle ils ne collaborent que « académiquement »[119]. Par contre, d'autres chercheurs comme Hugo Aboites ou Hugo Casanova[120] sont des compagnons de route historiques des enseignants mobilisés et ont même joué le rôle d'intermédiaires entre la Coordination et le ministère de l'Intérieur lors des moments forts de la mobilisation. Un dernier groupe des chercheurs et chercheuses d'inspiration poststructuraliste et de l'Université pédagogique nationale s'opposent à l'évaluation tout en critiquant ceux qu'ils considèrent comme les « critiques officiels », accusés de chercher à « être ceux qui font la réforme » : « Il y a une complicité, une complicité manifeste, une complicité politique, il y a des blocages cognitifs… Pour ne pas dire qu'ils [les « critiques officiels »] ont l'ambition d'être ceux à faire la réforme »[121]. Le rôle de la Coordination enseignante comme catalyseur de l'opposition à l'évaluation fixerait ces blocages cognitifs : dans le pire des cas, elle ne proposerait qu'un retour aux années de la gestion corporatiste du système éducatif, dans le meilleur elle serait « un obstacle »[122] pour des alternatives à découvrir.

Ces différences politiques et épistémologiques sont un reflet (et entretiennent) de différences de position dans le champ académique. Les « critiques des critiques » sont des spécialistes des mouvements sociaux basés à l'Université pédagogique nationale, centrale dans la formation enseignante et les études de pédagogie, mais marginale dans le panorama de la sociologie mexicaine, notamment par rapport à l'UNAM ou au *Colegio de México*. Ces différences de position importent, d'une part, pour comprendre la légitimité de certaines prises de position politiques et intellectuelles. D'autre part, le brouillage des différences entre différents segments de la critique nous permet d'apprécier la stabilisation d'une problématisation partagée permettant à un cadre de la dissidence enseignante de dire, par rapport aux « critiques des critiques » : « ils sont très critiques et sur certaines choses on n'est

[118] Docteur en pédagogie par l'UNAM, où il est chercheur émérite de l'Institut de recherches sur l'université et l'éducation, A. Diaz-Barriga est considéré comme une éminence des recherches en didactique, curriculum et évaluation éducatives.
[119] Entretien, Ángel Díaz-Barriga, Université National Autonome du Mexique, Ciudad de México, 19 février 2019.
[120] Docteur en philosophie et éducation, H. Casanova est spécialiste des politiques universitaires à l'Institut de recherches sur l'université et l'éducation de l'UNAM, qu'il dirige entre 2018 et 2022.
[121] Entretien, Roberto Gónzalez, Marcelino Guerra et Lucía Rivera, Université Pédagogique Nationale, Ciudad de México, 07 mars 2018.
[122] *Ibid*.

pas d'accord […] mais bon, ce sont des gens qui sont ici, de ce côté de la critique »[123]. De fait, cette critique « radicale » a même été incorporée à un ouvrage récent sur les mobilisations de la Coordination enseignante édité par l'Université nationale autonome du Mexique et financé par le ministère de la culture, parmi d'autres instances publiques[124]. Cet ouvrage rassemble les critiques « hétérodoxes » et les compagnons de route historiques de la dissidence enseignante (Luis Hernández Navarro, journaliste de *La Jornada*, Hugo Aboites, Hugo Casanova, Tatiana Coll[125] ou Teresa Garduño[126]) et la préface est significativement signée par John Ackerman, commentateur politique et juriste de l'Université nationale très proche du gouvernement d'Andrés Manuel López Obrador.

Par-delà l'origine institutionnelle des chercheurs, la critique académique de l'évaluation forme ainsi un front relativement cohérent du point de vue intellectuel et social. En règle générale, il s'agit d'universitaires âgés, nés comme leurs collègues de l'INEE dans les années 1950-1960 et occupant des postes à responsabilité dans les principales universités de la capitale. Ces positions facilitent leur accès aux médias et un engagement qui n'entrave pas leurs carrières abouties. Pour certains, la critique du « service professionnel enseignant » est inspirée de critiques similaires des instruments de gouvernement par la performance du travail académique[127]. Contre une évaluation qu'ils considèrent vectrice de préjugés raciaux et de classe et représentive du projet éducatif néolibéral, ils proposent une défense romantique d'une profession enseignante à revaloriser : « Nous [les universitaires] sommes des nains sur les épaules de géants [les enseignants] », dans les mots de M. Gil Antón.

*Tensions générationnelles, internationalisation et luttes contre l'évaluation dans l'université chilienne*

Les carrières et les positions institutionnelles des chercheurs « critiques » mexicains et de leurs adversaires « technocratiques » laissent entrevoir une lutte entre élites universitaires. Cette configuration contraste avec celle que nous retrouvons au Chili, où le clivage dominant dans le monde universitaire est similaire à celui traversant la profession enseignante : ce sont de jeunes chercheurs, ayant récemment obtenu leur doctorat, politisés lors des mouvements étudiants de

[123] Entretien, directeur d'une école primaire de la délégation d'Iztapalapa, *op. Cit.*
[124] R. Gónzalez et al., « El ciclo de las reformas educativas: 2012-2019 », art cit.
[125] Docteure en sociologie par l'UNAM et chercheuse à l'Université pédagogique nationale. Elle a été une des critiques les plus actives de l'évaluation dans la presse quotidienne.
[126] Docteure en éducation par l'Université de Neufchâtel, particulièrement investie dans le développement d'écoles « alternatives » inspirées de la « psychopédagogie active », ayant été très proche de la dissidence enseignante et de la critique de l'évaluation.
[127] Hugo Aboites, *La medida de una nación: los primeros años de la evaluación en México: historia de poder, resistencia y alternativa (1982-2012)*, Ciudad de México, CLACSO, 2012 ; Ángel Díaz-Barriga, « Los programas de evaluación (estímulos al rendimiento académico) en la comunidad de investigadores. Un estudio en la UNAM », *Revista mexicana de investigación educativa*, 1996, vol. 2, nº 1, p. 408-423; Manuel Gil Antón, « Le travail universitaire au Mexique, du salaire au mérite au travail à la tâche ? », *Problemes d'Amerique latine*, 2013, vol. 89, nº2, p. 55-68.

la décennie de 2010, qui portent la critique de l'évaluation et qui tissent des liens avec les franges contestataires du syndicat enseignant.

Les relations entre le *Colegio de profesores* et le monde universitaire ne sont pas nouvelles. Elles datent, comme nous l'avons vu, des années de la lutte contre la dictature et s'incarnent dans les relations entre la direction du syndicat enseignant et les « centres de recherche indépendants ». Celles-ci aboutiront sur le premier dispositif d'évaluation en 2004 et seront critiquées par les opposants syndicaux. Les compagnons de route du syndicat enseignant ayant participé à la conception de cet outil prennent d'ailleurs rapidement leurs distances avec le degré de standardisation de l'évaluation, l'introduction d'incitations salariales et les usages stigmatisants de certaines catégories, comme celle de « basique » (« le sens s'est perverti… On a commencé à considérer que basique voulait dire que l'enseignant manquait beaucoup de capacités, alors que pour nous ça voulait dire qu'il avait un niveau assez bon, malgré quelques déficiences »[128]). Cette instrumentation frustrante de l'évaluation est représentative de la domination des technocrates éducatifs dans les mondes universitaire et administratif – où ils retournent après les mobilisations étudiantes de 2006 et 2011 (voir chapitre 3). Leur domination non seulement cadre la politique éducative, mais elle contraint aussi les prises de position critiques :

> « Nous avons travaillé plusieurs années dans le cadre du collectif "Pédagogie critique". On avait une revue entre 2000 et 2005, on a organisé des rencontres, des séminaires… Mais on prêchait dans le désert… […] Ce n'est que lentement que nous avons pu introduire la mise en question du projet éducatif néolibéral, de son contenu éducatif, plutôt que celles du financement et autres. […] On pourrait étatiser l'éducation et avoir le même projet éducatif : individualisation, fonctionnalisation des sujets, déconnexion des contenus avec la réalité… »[129]

Nous observons ainsi le fonctionnement de la « charnière » chilienne en action. En investissant l'évaluation, la frange « technocratique » de l'université chilienne est en mesure non seulement de mettre en place des instruments d'action publique, mais aussi d'orienter le cadrage des recherches éducatives. Les chercheurs « critiques » étant par ce biais contraints à voir « pervertie » leur participation aux politiques publiques ou à « prêcher dans le désert » à l'université. Ce n'est que récemment qu'une nouvelle génération de chercheurs « critiques » réussit à contourner la charnière. En formalisant une contre-problématisation de la standardisation éducative, ces jeunes chercheurs, souvent internationalisés, activent le clivage avec la génération des conseillers de la *Concertación*. Nous devons noter, dans un premier temps, que ces critiques émanent des mêmes espaces universitaires occupés par la génération

[128] Entretien, Jenny Assael, psychologue à l'Université du Chili et ancienne conseillère du Colegio, *op. cit.*
[129] Entretien, Miguel Caro, enseignant associé à l'Université métropolitaine de sciences de l'éducation et conseiller et membre du département d'éducation du Colegio de Profesores, Santiago de Chile, 29 octobre 2019.

technocratique. Ainsi, contrairement au Mexique, les controverses autour de l'évaluation ne prennent que rarement une forme publicisée et médiatique et se déroulent le plus souvent dans des espaces académiques, où le conflit politique s'imbrique avec des dominations statutaires, de classe et de genre.

> « J'ai eu une réunion très tendue avec la personne qui était en charge [du projet de recherche que leurs universités respectives étaient en train d'élaborer]. Elle a été très condescendante avec moi, elle m'a dit que j'étais très jeune, qu'elle allait avoir plus d'influence sur ma ligne de recherche et qu'elle allait mobiliser des concepts plus traditionnels, moins critiques avec la loi de carrière enseignante […] C'était très intéressant parce que ça a été une réunion super tendue. Il a mentionné "*Alto al SIMCE*" en disant qu'il y a des fous qui croient que l'on doit finir avec le SIMCE [instrument standardisé de mesure des résultats des élèves] et je lui ai répondu que j'avais participé à la fondation du mouvement. Il m'a dit qu'on allait finir la conversation et qu'il m'enverrait ses commentaires… Et il m'a rendu le document avec un tas de corrections, c'était une autre recherche. Je suis allée voir la doyenne de ma faculté pour lui dire que j'avais une bonne disposition, mais que ce projet de recherche ne me représentait pas. Je suis ouverte à des commentaires, mais je ne vais pas porter un projet qui n'est pas en accord avec mes principes. […] Au final nous n'avons pas remporté le projet et c'était un soulagement. J'envisageais mal d'être encadrée par cette personne pendant cinq ans. […] Maintenant que je suis à [l'Université X] je perçois aussi cette tension. […] Ce qui me protège c'est qu'ils sont très pragmatiques, du moment où je remporte des financements et je publie, tout leur va. Quand je suis arrivée j'avais déjà deux financements […] et j'avais un réseau international. Si c'est un chilien qui le dit, personne n'écoute, mais si la critique vient d'un étranger, "waouh, ça nous motive à réfléchir !". J'ai fait venir des gens super critiques à un séminaire et personne ne les a questionnés, ça aide. »[130]

Les situations décrites dans cet extrait illustrent parfaitement la reconfiguration en cours des clivages universitaires. Retournée au Chili après avoir réalisé un doctorat aux États-Unis grâce à une des bourses doctorales du ministère de l'Éducation, cette jeune chercheuse tente de porter la critique de la standardisation à partir de ses recherches. Si celles-ci sont mal accueillies dans l'interaction avec ses collègues – comme la personne mentionnée dans l'extrait, qui est un autre de nos enquêtés –, elles trouvent paradoxalement un espace dans l'université chilienne grâce aux logiques de gouvernement de la recherche par la performance.

> « Il y a d'autres gens qui portent cette critique, mais ces discours ont été marginalisés et, à mon avis, à tort, ces groupes n'ont pas donné d'importance au fait de publier. C'est

[130] Entretien, chercheuse spécialiste des politiques éducatives, Santiago de Chile, 15 novembre 2019.

> une critique super importance contre l'université néolibérale et la course aux projets et aux publications, que je partage, mais pour celles qui comme moi sont jeunes, femmes et pas de l'élite, ça offre aussi certains avantages. »[131]

L'internationalisation et le suivi des règles du jeu de « l'université néolibérale » apparaissent ainsi comme des lames à double tranchant : contraignant mais permettant aussi le développement de recherches critiques envers les politiques éducatives des dernières décennies. Cette même chercheuse explique réserver ses arguments les plus critiques pour des publications en anglais, une stratégie de légitimation académique que certains de ses collègues ayant réalisé leurs doctorats aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Espagne semblent aussi mettre en place. Celle-ci permet à ces jeunes chercheurs de bâtir des positions dominées mais centrales dans le champ universitaire – depuis son retour au Chili, cette chercheuse a occupé des postes dans deux des principales universités de la capitale.

En retour, ces réputations académiques permettent souvent de tisser des nouveaux liens avec le syndicat enseignant et d'étendre ainsi le domaine de la critique. Le mouvement *Alto al SIMCE*[132], à la construction duquel cette enquêtée a participé, en est sans doute la meilleure illustration. Fondé par des doctorants chiliens basés aux États-Unis et s'étant déjà mobilisé lors des mouvements étudiants de 2006 ou de 2011, *Alto al SIMCE* est inspiré des mobilisations contre la standardisation éducative qui se déroulent au même moment dans ce pays. La mobilisation poursuit un double objectif. D'un côté, il s'agit de s'attaquer à instrument qui représente la colonne vertébrale du système d'*accountability* chilien. De l'autre, mettre en évidence la complicité de certains projets de recherche dans le maintien du système éducatif de marché[133]. Si le mouvement échoue à rallier une « base sociale » large[134], ses membres tentent particulièrement de développer des liens avec le mouvement enseignant contre la carrière enseignante.

> « Avec *Alto al SIMCE*, en 2016-17, nous avons beaucoup travaillé avec le *Colegio de profesores.* Nous avons organisé avec eux la venue d'enseignants du syndicat de Chicago, de chercheurs de *Teachers for Social Justice* et d'une organisation communautaire. […] D'autre part, à partir de leur engagement critique contre la loi de carrière, le *Colegio* a été très clair en disant qu'ils ne sont pas contre l'évaluation, mais contre la logique qu'il y a derrière, celle du *new public management*. »[135]

---

[131] *Ibid*.
[132] « Stop au SIMCE », en français. Le SIMCE est l'épreuve standardisée évaluant les connaissances des étudiants. Ses résultats peuvent déclencher différentes sanctions/récompenses des écoles et alimentent le dispositif d'évaluation enseignante collective « système national d'évaluation de la performance », mis en place en 1994.
[133] Lluís Parcerisa et Cristóbal Villalobos, « Movimientos sociales y resistencia al accountability en Chile: estrategias discursivas, identidad y acciones de la campaña Alto al SIMCE », *Izquierdas*, 2020, vol. 49, p. 2427-2455.
[134] *Ibid*.
[135] Entretien, chercheuse spécialiste des politiques éducatives, *op. cit.*

La critique aux évaluations standardisées (dont la nouvelle carrière enseignante) fonctionne ainsi comme une charnière. Elle permet d'une part, aux chercheurs « critiques », de populariser des arguments relativement marginalisés à l'université. D'autre part, certaines franges du syndicat enseignant réussissent à légitimer une critique qui n'est pas majoritaire dans l'organisation. Comme au Mexique, le discours syndical se sophistique et monte en abstraction, tandis que les arguments académiques sont politisés. Ces allers-retours sont communs, comme en témoigne le cas d'une notion capitale des mobilisations enseignantes, « l'angoisse enseignante » (*agobio docente*). Issue initialement des travaux de chercheurs critiques proches du *Colegio*, qui formulent une critique du « mal être enseignant »[136], cette notion est traduite par les « dissidents » enseignants qui revendiquent, pour y répondre, de meilleurs salaires, des horaires allégés et la suppression définitive des évaluations[137]. Devenue extrêmement populaire, cette question fait même l'objet d'une table de discussion entre l'administration, le *Colegio*, et l'Association chilienne des municipalités au moment des négociations de la carrière enseignante[138].

Le deuxième gouvernement Bachelet constitue un moment pivot dans la recomposition de ces alliances entre mondes syndical, universitaire et politique. Comme nous l'avons déjà rappelé, c'est au moment des discussions de la carrière enseignante que les dissidents du *Colegio de profesores* font chavirer la direction communiste du syndicat. Ces mobilisations, et le retour (ou l'entrée) de certains chercheurs dans l'administration, activent des clivages dans le monde universitaire.

> « Toutes ces personnes que t'as interviewées, je les adore et nous sommes amis depuis 20 ans, tous ceux qui sont ici et qui ont été là-bas… Très machistes, beaucoup d'hommes… Et bien sûr, c'est un monde qui regarde avec beaucoup de distance ce que nous avons fait [pendant le deuxième gouvernement Bachelet, 2014-2018], parce que nous avons dû beaucoup les critiquer… Non pas eux, mais cette politique du consensus, des accords avec la droite. […] C'était un problème pour nous, parce que cette génération a tourné le dos au gouvernement et des personnes qui ont été progressistes sont devenues les plus grands opposants au gouvernement, comme José Joaquín [Brunner]. »[139]

---

[136] Voir particulièrement Rodrigo Cornejo, « Condiciones de trabajo y bienestar/malestar docente en profesores de enseñanza media de Santiago de Chile », *Educação & Sociedade*, 2009, vol. 30, p. 409-426 ; Rodrigo Cornejo et al., *Bienestar/malestar docente y condiciones de trabajo en profesores de enseñanza media de Santiago*, Santiago de Chile, FONIDE – MINEDUC, 2009 ; Leonora Reyes et al., « Ser docente y subjetividad histórica en el Chile actual: discursos, prácticas y resistencias », *Polis*, 2010, vol. 9, nº 27, p. 269-292.

[137] A ce sujet, voir par exemple l'ouvrage d'un des fondateurs du « Mouvement d'unité enseignante », L.E. González, *Arriba profes de Chile*, *op. cit.*

[138] MINEDUC, *Informe Ejecutivo de Resultados y Propuestas. Mesa sobre Ley 20.501, Condiciones para la Docencia y Agobio Laboral*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2016.

[139] Entretien, Gonzalo Muñoz, chercheur à l'Université Diego Portales, ancien directeur général de l'éducation basique au ministère de l'Éducation (2014-2016), Santiago de Chile, 07 novembre 2019.

Si, certaines relations sont brisées – comme dans ce cas, qui ne va pas sans rappeler celui, inverse, du chercheur mexicain s'étant retrouvé à « l'extrême gauche » sans avoir « bougé » –, la présence au gouvernement de certains chercheurs « critiques » empêche aussi l'approfondissement de la lutte contre la standardisation éducative. C'est justement ce que regrette Gonzalo Muñoz, ici cité. Aujourd'hui de retour à l'université, l'ancien « numéro trois » du ministère de l'Éducation entre 2014 et 2016 était un des principaux cadres du parti Révolution démocratique, ayant adopté une stratégie de « collaboration critique » avec le deuxième gouvernement Bachelet. Il regrette que « la carrière enseignante soit finalement devenue une réforme qui se trouve, paradoxalement, en contradiction avec l'esprit du gouvernement. Elle a amélioré les conditions de travail des enseignants, mais au prix d'un approfondissement d'un modèle d'*accountability* et de déprofessionnalisation enseignante. »[140] Une de ses collègues universitaires va plus loin dans la critique de l'incorporation des universitaires à l'administration pendant cette période :

> « Quand nous avons commencé avec *Alto al SIMCE* nous avons obtenu plus de 100 signatures d'appui à une lettre présentant notre critique. A ce moment [deuxième gouvernement Bachelet] ça aurait été impossible, parce que les chercheurs proches au gouvernement évitaient de critiquer les politiques qui étaient en train d'être mises en place. C'est plus dur d'être critique avec les politiques d'un gouvernement qui se dit de gauche, même si la logique de la standardisation ou de la reddition de comptes est la même. »[141]

Malgré les différences entre les mondes universitaires et syndicaux mexicain et chilien, nous pouvons identifier des formes similaires d'alliance entre « dissidences » syndicales et chercheurs « critiques ». Celles-ci sont activées par les liens tissés initialement par l'évaluation entre les directions syndicales et les secteurs « réformistes » ou « technocratiques » de l'université. Comme leurs rivaux, les opposants à l'évaluation trouvent aussi un « avantage double »[142] à investir la critique de l'évaluation – « sophistiquer » la critique enseignante, « populariser » la recherche universitaire. Mais, alors qu'au Mexique les mobilisations contre l'évaluation déstabilisent l'instrument et finissent par le mettre à l'arrêt, au Chili, la carrière enseignante est à peine affectée par les mobilisations enseignantes – le boycott à l'évaluation chutant même jusqu'à des minimums historiques après 2016 (cf. graphique 1). Pour comprendre les succès contrastés de ces coalitions contestataires et l'(in)stabilité des instruments, nous nous tournons à présent vers les possibles alliances que les enseignants et les chercheurs mobilisés peuvent construire avec les partis politiques.

---

[140] *Ibid*.
[141] Entretien, chercheuse spécialiste des politiques éducatives, *op. cit.*
[142] A. Abbott, « Linked Ecologies », art cit.

## 3. Les futurs de l'évaluation : les limites des alliances partisanes et l'institutionnalisation de l'évaluation

Les dissidences syndicales et les chercheurs critiques réussissent à former des « coalitions critiques » à des moments pivot de la politique mexicaine et chilienne. En amont de l'élection d'Andrés Manuel López Obrador à la présidence du Mexique en 2018 et dans le sillon de l'impressionnant mouvement social chilien de 2019, qui déclenche le processus constituant, puis l'élection de Gabriel Boric en 2021, ces coalitions se trouvent face à des fenêtres d'opportunité politiques où la critique de l'évaluation et de la standardisation éducative peut être reprise par des acteurs politiques engagés pour « finir avec le néolibéralisme ». L'enrôlement d'acteurs politiques dans la contre-problématisation de l'évaluation est aussi important qu'au moment de son introduction. La mise à l'arrêt de ces instruments nécessite d'un important travail législatif impliquant même une réforme constitutionnelle au Mexique. Les transformations symétriques des champs partisan et syndical semblent propices à la fin de l'évaluation. Si Obrador et Boric ne sont pas des *outsiders*, ils construisent des plateformes partisanes autonomes vis-à-vis des partis traditionnels de la gauche mexicaine et chilienne. Pour élargir leurs coalitions, ils tentent de séduire des directions syndicales enseignantes ayant elles-mêmes gagnées leur autonomie par rapport aux partis et se trouvant à la recherche d'appuis pour supprimer l'évaluation. Si pendant la période de campagne ces affinités fonctionnent à plein régime, une fois ces partis arrivés au pouvoir, la charnière « critique » se défait. Manquant d'alternatives précises pour remplacer l'évaluation, les nouvelles administrations reposent sur les arrangements et les expertises bureaucratiques déjà en place, notamment au Chili (3.1.). Nous retrouvons cette même dynamique au Mexique, où l'INEE et l'évaluation sont effectivement supprimées et remplacées par un nouveau dispositif plus aligné avec les demandes syndicales, mais où des continuités discrètes sont à l'œuvre (3.2.). Ainsi, malgré les airs de rupture, de « transformation » ou de « changement de cycle », l'évaluation s'institutionnalise et, avec elle, les modalités d'étatisation managériale par l'incorporation ou la différenciation.

### *3.1. La fin de la double évaluation et l'institutionnalisation de l'incorporation de la profession au Chili*

Au cours de la séquence 2004-2019, les mobilisations du *Colegio de profesores* et les relations du syndicat enseignant aux partis politiques sont déterminées par les politiques de l'évaluation. En construisant une problématisation de l'évaluation comme standardisation du travail enseignant, les franges contestataires du *Colegio* réussissent à forger des alliances avec des

universitaires critiques. Si l'éducation a fait déjà l'objet d'une intense politisation suite aux mobilisations étudiantes de 2006 et de 2011, qui contribuent à en faire une des priorités de l'agenda du second gouvernement de Michelle Bachelet, dans le cadre du soulèvement social de 2019, les problématiques éducatives sont une fois de plus placées au cœur de la mise en question du « modèle néolibéral ». Dans ce contexte, les liens du *Colegio de profesores* et de ses alliés universitaires avec les partis politiques sont changeants et semblent suivre la tendance générale de recomposition d'une gauche chilienne où les partis de la *Concertación* n'ont plus l'hégémonie. Si, d'un côté, la candidature, puis l'élection, de Gabriel Boric est l'occasion de formaliser une critique de la privatisation et de la standardisation de l'éducation, une fois son gouvernement en place nous assistons à une reconduction des logiques marchandes dans le système éducatif. Cette continuité avec les politiques du précédent gouvernement est critiquée par le syndicat enseignant, y voyant à l'œuvre l'institutionnalisation de l'étatisation managériale de la profession. Les va-et-vient entre réponse aux demandes « critiques » et continuités des instruments mis en place par les gouvernements de la *Concertación* sont illustrés par l'évaluation enseignante : alors que le nouveau gouvernement met fin à la « double évaluation » des enseignants, la carrière enseignante devient le mode incontesté d'incorporation des enseignants à l'État.

La victoire des « dissidents unis » aux élections internes du *Colegio de profesores* de 2016 et de 2020 marque l'autonomisation du syndicat vis-à-vis les partis politiques. Pour la première fois depuis 1986, le *Colegio* n'est pas dirigé par des membres d'un des principaux partis de la gauche ou du centre-gauche. En effet Mario Aguilar (président entre 2016 et 2020) et son successeur, Carlos Díaz (président depuis 2020), sont tous les deux encartés au petit Parti humaniste. Si ce parti rejoint la coalition de partis de gauche *Frente amplio* entre 2016 et 2019, période pendant laquelle il obtient trois députés, il s'agit d'un parti marginal au sein de la coalition – d'ailleurs le parti perdra pendant quelques mois son registre électoral, faute d'avoir obtenu le seuil minimum de voix (5 %) aux élections législatives de 2021. De ce fait, les dirigeants enseignants sont parmi les figures les plus médiatiques du parti et il n'est pas surprenant que leurs camarades se rangent derrière leurs prises de position. Contrairement à la tutelle exercée par le Parti communiste sur l'organisation enseignante (comme lors de l'arrêt de la grève de 2015), dans ce cas c'est le parti qui est subordonné à l'organisation enseignante et ses dirigeants. Ce renversement de rapports de force devient apparent lors de la grève organisée par le *Colegio* à l'été 2019. Engagée dans le cadre de la négociation trisannuelle entre le ministère de l'Éducation et l'organisation enseignante, la grève porte de revendications diverses : l'amélioration des conditions de travail permettant de mettre fin à « l'angoisse » enseignante, la fin de la « double évaluation », l'amélioration des conditions de travail des éducatrices spéciales et du préscolaire et l'investissement dans l'éducation publique, parmi

d'autres[143]. Insatisfaits par la réponse ministérielle à ces demandes, les enseignants reconduisent la grève pendant 51 jours, ce qui en fait la deuxième plus longue mobilisation syndicale enseignante depuis les années 1970, seulement après les 57 jours de grève contre la carrière enseignante en 2015. Dans ce contexte, les membres du Parti humaniste (et du *Frente amplio*, de façon plus générale) soutiennent la grève comme un moyen de décrédibiliser le gouvernement Piñera et la ministre d'éducation Marcela Cubillos[144]. De façon significative, l'autonomie du syndicat enseignant et de ses dirigeants est mise en avant comme un facteur décisif dans la construction du mouvement :

> « La grève des enseignants découle de l'autonomie de la profession, c'est ce que Mario Aguilar a toujours mis en avant en tant que président. Nous, les humanistes, respectons totalement cela, puisque nous croyons idéologiquement au mouvement social et avons toujours été les premiers à dénoncer les accords dans le dos des gens »[145]

Cette autonomie du syndicat, construite sur la faiblesse relative du Parti humaniste, est aussi revendiquée par les dirigeants du *Colegio*, comme signe de distinction vis-à-vis des directions historiques de l'organisation. En témoignent, par exemple, les mots de Carlos Díaz, au lendemain de son élection comme président du *Colegio* : « Nous avons la certitude de devoir continuer sur la même voie que les trois dernières années. C'est pourquoi nous garderons le même cap, faisant de notre autonomie [vis-à-vis de partis] l'élément essentiel de notre organisation »[146]. Cette distinction prend d'autant plus de sens si l'on considère que les opposants internes à l'actuelle direction du *Colegio*, le Mouvement d'unité enseignante, revendiquent activement une rupture avec les partis politiques : « Nous, en tant que Mouvement d'unité enseignante, ne militons dans aucun parti, nos statuts nous empêchent ce double militantisme »[147]. Hormis le courant syndical communiste, les autres groupes d'opposition ne comptent par ailleurs pas avec de soutiens partisans de poids – ces différents groupes sont liés à des partis marginaux comme le Parti radical, dans le cas du FRATE, ou le trostkyste Parti des travailleurs révolutionnaires, dans le cas du groupement de travailleurs de l'éducation *Nuestra clase*.

La revendication d'autonomie change les termes de l'articulation entre l'organisation enseignante et les partis politiques, ce que nous pouvons observer dans les rapports du *Colegio*

---

[143] Colegio de Profesores, *Petitorio nacional 2019*, Santiago de Chile, Colegio de Profesores, 2019.
[144] Fille de l'ancien ministre des affaires étrangères de la dictature, M. Cubillos est une des cadres du parti post-pinochetiste Union démocratique indépendante. Militante pour la continuité du régime au référendum de 1988 et contre l'avortement et députéee entre 2002 et 2010, elle a été aussi une des avocates de la défense de la privatisation du système éducatif et du renforcement des politiques de contrôle du travail enseignant (cf. chapitres 2 et 3).
[145] Catalina Valenzuela, présidente du Parti humaniste, citée dans La Tercera, « Partido Humanista se enfrenta al gobierno y dice que prioridad del presidente del Colegio de Profesores responde a su gremio », 24 juin 2019.
[146] Carlos Díaz, président du *Colegio de profesores*, cité dans La Tercera, « Carlos Díaz, nuevo presidente del Colegio de Profesores: "Estamos dispuestos a dialogar, pero no a que se nos impongan condiciones" », 10 décembre 2020.
[147] Entretien, enseignant d'histoire dans le secondaire et porte-parole du « Mouvement d'unité enseignante » dans la Région métropolitaine, *op. cit.*

à la candidature, puis au gouvernement, de Gabriel Boric. Dans le contexte d'une campagne présidentielle polarisée entre l'ancien dirigeant du mouvement étudiant de 2011 et le candidat de l'extrême droite, Felipe Kast, le *Colegio de profesores* « n'est pas neutre »[148] et fournit « plus que jamais, un soutien institutionnel à la candidature de Gabriel Boric »[149]. Un événement conjoint avec le candidat, le 30 novembre 2021, témoigne de la formation de cette alliance. Celui-ci a lieu à un moment où le *Colegio*, autonomisé des partis, tente d'influencer les discussions en cours dans le Convention constitutionnelle et en amont de l'élection présidentielle. Pour cela, « l'équipe technique » du *Colegio* formalise la position officielle du syndicat en amont du Congrès national d'éducation de 2021. La stratégie de mettre un terme au « néolibéralisme » éducatif et la « privatisation endogène » concrétisée par des instruments comme l'évaluation enseignante pour développer « une éducation qui contribue […] a dépasser le capitalisme sauvage, individualiste, prédateur et patriarcal qui nous gouverne, ainsi que le système de démocratie représentative et élitiste qui le soutien »[150] fait bien écho au revendications en faveur de l'éducation publique portées par G. Boric depuis ses années de militance universitaire. Dans sa défense d'un « système éducatif public et étatique », le *Colegio* réclame notamment la fin du financement par « *vouchers* », « l'extinction progressive » de l'éducation privée subventionnée par l'État et le rôle central de celui-ci comme « administrateur unique » de « la régulation, le contrôle et l'articulation de la politique éducative »[151]. De façon surprenante, dans ces revendications le *Colegio* met de côté les problématiques portées typiquement par l'organisation (évaluation, carrière, salaires, conditions de travail) et monte en généralité pour questionner l'architecture de l'éducation chilienne.

Les affinités entre cette position et celle de l'équipe de gouvernement de G. Boric ne sont pas étonnantes, mais, dès les débuts de son mandat le ministre de l'éducation, l'ancien enseignant Marco Antonio Ávila, met à distance l'idée d'une ré-étatisation totale de l'éducation.

> « Pendant la campagne, et à partir de la rentrée [après la fermeture des écoles pendant la pandémie], nous avons mené une très bonne conversation avec le *Colegio de profesores* et les deux associations d'assistants de l'éducation. Ces groupes m'ont fait une bonne impression. Ils ont leurs demandes, qui sont justes et dont certaines pourraient être adressées, tandis que d'autres, non. Mon travail c'est de produire des espaces de dialogue. Parfois, nous n'allons pas être d'accord, mais dans la mesure où

[148] Carlos Díaz, président du *Colegio de profesores*, dans « Las profesoras y profesores no seremos neutrales : apoyamos a Gabriel Boric », 29 novembre 2021, en ligne.
[149] Colegio de Profesores, *Petitorio nacional 2022*, Santiago de Chile, Colegio de Profesores, 2022.
[150] Colegio de Profesores, *Documento base. Congreso de educación.*, Santiago de Chile, Colegio de Profesores, 2021, p. 2.
[151] Colegio de Profesores, *El despertar de la educación pública. Resoluciones del Congreso Nacional de Educación 2021*, Santiago de Chile, Colegio de Profesores, 2021, p. 10-11.

> mon équipe pourra exprimer ce que nous voulons pour le pays, je n'ai aucun doute qu'ils pourront contribuer à notre projet transformateur »[152]

Malgré la trajectoire professionnelle du nouveau ministre de l'éducation, cet extrait met en lumière les limites de la convergence entre le syndicat et la gauche au gouvernement. La critique de la standardisation et de la privatisation éducative ne fait paradoxalement que peu charnière et la ligne suivie par le gouvernement Boric est dans les faits dans la continuité de celle du second gouvernement Bachelet. Par exemple, là où le *Colegio* radicalise sa position en demandant « l'extinction » de l'éducation privée subventionnée, le nouveau ministre rassure ses clients en réaffirmant la « liberté d'enseignement »[153], synonyme de libre concurrence entre établissement et de liberté de choix accordée aux familles. Cela répond à deux logiques politiques. Dans le contexte d'une élection fortement contestée et en amont du référendum constitutionnel de septembre, le gouvernement Boric tente de modérer son image pour attirer les électeurs des classes moyennes et moyennes supérieures qui envoient majoritairement leurs enfants dans les écoles subventionnées[154]. Contrairement aux enseignants, qui penchent automatiquement vers Boric lors de son face-à-face présidentiel avec le candidat de l'extrême droite et pour le « oui » lors du référendum, ces groupes ne sont pas acquis lors de ces deux échéances où ils constituent des électorats pivot. Ainsi, si le *Colegio de profesores* peut trouver un avantage à soutenir un candidat qui pourra relayer sa proposition de ré-étatisation de l'éducation, la coalition dirigée par Boric n'a que des faibles incitations à concrétiser l'alignement avec un groupe qui est déjà acquis à la cause. Par ailleurs, la collaboration active avec le gouvernement Boric est compliquée par la pression exercée, en interne, par la dissidence syndicale organisée par le Mouvement d'unité enseignante, dont le dirigeant Eduardo González occupe la première vice-présidence du *Colegio*. Par exemple : « Que le futur gouvernement, qui se présente comme celui de la transformation et de l'espoir, accueille un néolibéral au ministère de l'Éducation, caché derrière son travail en tant qu'enseignant, représente un danger car cela signifie le maintien du modèle qui a fait tant de mal à notre pays. » En faisant ressortir la trajectoire du ministre Ávila, passé par l'association *Elige Educar*, « qui soutient la privatisation de l'éducation », ou la Fondation Chile, « financement étatique des écoles privées »[155], la dissidence enseignante tente de tirer l'organisation vers une posture

[152] Marco Antonio Ávila, ministre de l'éducation depuis 2022, cité dans La Tercera, « Marco Antonio Ávila, nuevo ministro de Educación: "La libertad de enseñanza no es discutible" », 5 mars 2022.
[153] *Ibid*.
[154] Nous noterons, par ailleurs, que le système privé subventionné est aujourd'hui majoritaire au Chili, accueillant environ 50 % des élèves. Dans les faits, les écoles privées subventionnées recouvrent une grande diversité de situations et accueillent, en fonction de leur localisation, des publics de toutes les strates sociales. Si leur « qualité » est équivalente à celle des écoles publiques municipales, leur contribution à la reproduction des inégalités sociales est avérée ; voir Ismael Puga, « Escuela y estratificación social en Chile: ¿cuál es el rol de la municipalización y la educación particular subvencionada en la reproducción de la desigualdad social? », *Estudios pedagógicos*, 2011, vol. 37, nº 2, p. 213-232.
[155] Mouvement d'unité enseignante, « El nuevo Ministro de Educación es un Profesor, pero eso no basta para estar en tan importante cartera », communiqué en ligne, 21 janvier 2022.

contestataire, contribuant ainsi à reproduire le dilemme syndical déjà rencontré par les précédentes directions du *Colegio*.

L'autonomie et le dilemme stratégique syndical sont deux facteurs nous permettant de comprendre la continuité de la politique d'évaluation enseignante malgré l'arrivée d'un gouvernement a priori sensible à la dé-standardisation de l'éducation. Cette continuité prend la forme de la fin de la « double évaluation », en réponse aux demandes enseignantes, et du renforcement du dispositif « carrière enseignante », malgré la contestation initiale du *Colegio*. Depuis la mise en place du système de « carrière enseignante », le *Colegio de profesores* dénonce la superposition de ce dispositif (qui fait dépendre les salaires de tous les enseignants de leur performance) et des évaluations du dispositif *Docentemás* (qui n'est obligatoire que pour les enseignants des écoles municipales), jugeant que celle-ci produirait une redondance, la « double évaluation ». Si les conversations pour y mettre un terme ont déjà eu lieu à la fin du gouvernement Bachelet et pendant le gouvernement Piñera[156], ce n'est qu'en 2023 qu'elles aboutissent, après avoir été ralenties par la pandémie de coronavirus qui se déclare en 2020. A partir de cette année, en raison du passage en distanciel et des fermetures des écoles, les évaluations de la performance sont suspendues et ne redeviennent obligatoires qu'en 2023. Une fois l'urgence sanitaire passée et après ces suspensions, la fin de la « double évaluation » apparaît comme une évidence. La mise à l'arrêt du dispositif *Docentemás* ne signifie pas pour autant une nette victoire syndicale, la carrière enseignante entérinant le gouvernement par la performance et la différenciation salariale de la profession.

La fin de la double évaluation nous permet d'apprécier l'activation de la coalition critique au fil des réunions de la commission d'éducation de la chambre des députés. Non seulement le président du *Colegio*, Carlos Díaz, ouvre les débats de la commission en rappelant que la fin de ce système « punitif » répond finalement à une demande de longue date du syndicat[157], mais, lors des séances qui suivent, des chercheurs « critiques » proches du Colegio interviennent pour soutenir le projet mettant fin à la « double évaluation ». Il s'agit notamment de Vicente Sisto (Université catholique de Valparaíso) et de Beatriz Fernández (Université du Chili). Ces chercheurs fournissent la légitimation académique à la problématisation enseignante, s'appuyant sur de présentations ancrées dans leurs propres recherches et dans la littérature récente (19 références pour celle de B. Fernández, 42 pour celle de V. Sisto). La mise en évidence des effets délétères que la surcharge de travail et « l'angoisse » enseignante produisent sur l'apprentissage, leur permet de revendiquer une vision alternative de métier

[156] L'accord ayant mis fin à la grève enseignante de 2019 promet notamment, dans son premier point, la « présentation d'une proposition de loi qui mette fin au double processus d'évaluation enseignante », voir MINEDUC, *Propuesta del Ministerio de Educación ante el petitorio del Colegio de Profesores de Chile*, Santiago de Chile, MINEDUC, 8 juillet 2019, p. 1.

[157] Carlos Díaz, « Proyecto de ley. Término doble evaluación docente », présentation à la commission d'éducation de la chambre des députés, Santiago de Chile, 14 mars 2023.

enseignant. Ainsi, ils portent l'idée d'un enseignement « situé avec les autres, dans un espace social et de groupe, qui facilite les processus collaboratifs de construction des apprentissages » et à l'opposé de « l'enseignement par l'instruction, décontextualisé, dirigé par le standard et matérialisé dans l'instrument d'évaluation »[158]. Nous observons comment la critique de l'évaluation agit comme une charnière, permettant aux syndicalistes et aux chercheurs d'agir de façon conjointe, sans nécessairement se coordonner en amont. Sur la problématique concrète de la double évaluation, cette « coalition » critique réussit à enrôler les acteurs politiques (porté par le gouvernement, le projet est approuvé avec 12 voix pour et une seule abstention), sans pour autant altérer les fondations de l'évaluation.

La fin de la « double évaluation » ne peut cependant être considérée que comme une victoire syndicale partielle. La mise à l'arrêt du dispositif *Docentemás* et la concentration de l'évaluation des enseignants au sein de la carrière enseignante ne remet pas en cause l'exigence de performance, la différenciation salariale, la standardisation de l'enseignement ou la logique d'incorporation de la profession à l'État. Au contraire, comme nous l'avons montré dans cette thèse, le dispositif de carrière *étend* ces logiques en débarrassant l'évaluation de ses outils de mesure les plus « aimables » pour les enseignants (entretien avec un pair, auto-évaluation, rapport du directeur), tout en conservant le portfolio et en rendant obligatoire l'épreuve de connaissances professionnelles, en établissant des échelons de salaire différenciés par la performance, dont certains sont de passage obligatoire (au risque d'être expulsé de la carrière), et en incorporant les enseignants du système privé subventionné. La mise à l'arrêt du premier dispositif ne permettant, finalement, que la simplification d'une duplicité administrative dont la redondance était assumée par les concepteurs du dispositif qui, au moment du vote incertain de la carrière au parlement, craignaient qu'une mise à l'arrêt précipitée de *Docentemás* puisse signifier l'abolition de l'évaluation[159]. L'institutionnalisation de la carrière et de la logique de l'incorporation est par ailleurs ratifiée par la position récente du Colegio de profesores qui passe de la contestation en 2015-16 à demander, en 2019, que les enseignants ayant refusé l'inscription à la carrière puissent revenir sur leur décision et aspirer, ainsi, aux hausses salariales associées au dispositif[160].

### *3.2. Les continuités discrètes de la différenciation de l'État et de la profession au Mexique*

Pour mettre à l'arrêt l'instrument, la coalition critique mexicaine devait envisager la désarticulation de la réforme constitutionnelle ayant introduit l'évaluation en 2013, une tâche

[158] Vicente Sisto, « La Evaluación y el Fortalecimiento del Trabajo Docente » présentation à la commission d'éducation de la chambre des députés, Santiago de Chile, 21 mars 2023, p. 4.
[159] Entretien, ancien coordinateur de *Docentemás* (2005-2014) et de la carrière enseignante (2014-2020) au CPEIP, *op. cit.*
[160] MINEDUC, *Propuesta del Ministerio de Educación ante el petitorio del Colegio de Profesores de Chile*, p. 2.

impossible sans des relais partisans. Si la Coordination nationale des travailleurs de l'éducation a toujours pris ses distances avec les partis[161], les liens entre les enseignants mobilisés et les partis politiques sont multiples et suivent, depuis les années 1990, les transformations de la gauche mexicaine. Les enseignants ont été des figures clés dans l'assise territoriale et la direction du Parti de la révolution démocratique (PRD)[162], scission de la gauche du PRI à laquelle participe Andrés Manuel López Obrador. Lorsque celui-ci rompt à son tour avec le PRD et fonde le Mouvement de régénération nationale (Morena) en 2011, il se nourrit largement des anciens réseaux du parti au niveau local, où les enseignants jouent un rôle important[163]. Dans le contexte pré-électoral de 2018, ces liens deviennent essentiels pour A. Obrador, qui peut atteindre la présidence après deux tentatives manquées, et pour la Coordination enseignante, qui voit dans sa candidature le seul soutien à la demande d'abrogation de l'évaluation. Contrairement au Chili, cette « coalition critique » réforme en profondeur le dispositif d'évaluation et son architecture administrative. Ce n'est pas pour autant que nous pouvons parler d'une victoire syndicale. Sous l'apparence de rupture, des continuités discrètes réactivent les critiques de la Coordination et laissent entrevoir l'institutionnalisation de la différenciation de la profession et de l'État.

La convergence stratégique entre la gauche partisane et la dissidence enseignante s'est matérialisée dès les premières mobilisations contre l'évaluation. Lors de l'occupation du centre-ville de Mexico, Morena tisse des liens avec les manifestants dans le but de se présenter comme le parti des « enseignants démocratiques ». Au cours de l'année 2018, A. Obrador s'est tourné vers la dissidence enseignante. En effet, la caractérisation de l'évaluation comme instrument néolibéral de précarisation de l'emploi s'intègre bien au discours de l'actuel président, qui s'est donné pour mission l'« abolition du modèle néolibéral »[164] . Dans son discours inaugural, A. Obrador annonce l'annulation de la réforme de 2013, alors que le coordinateur des députés de Morena décrète qu'il « ne restera pas une seule virgule de la réforme éducative » dans la loi mexicaine[165]. L'abrogation demandée par la Coordination devient ainsi le point de départ de l'agenda éducatif.

La campagne présidentielle est un moment clivant qui renforce les oppositions préexistantes dans un secteur éducatif fortement politisé depuis 2012. Alma Maldonado, spécialiste des politiques universitaires ayant défendu en partie l'évaluation enseignante, reconnaît que depuis les élections le dialogue n'est plus possible avec certains de ses collègues défendant le nouveau gouvernement : « Il y a une forme de polarisation dans le secteur, dans le

[161] J. Foweraker, *Popular Mobilization in Mexico*, *op. cit.*
[162] Hélène Combes, *Faire parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, 2011.
[163] Hélène Combes, *Foyers contestataires à Mexico: du plantón à Morena (2006-2018). Pour une sociologie de l'engagement : un regard latino-américaniste.*, Habilitation à diriger des recherches, ENS-PSL, Paris, 2018.
[164] Animal Político, « AMLO dice que se terminó el pillaje e inicia la era posneoliberal », 17 mars 2019.
[165] Excelsior, « No quedará una coma de la reforma educativa : Mario Delgado », 13 septembre 2018.

cercle rouge des intellectuels et des universitaires, parce que ce qu'ils proposent n'a pas de fondements, n'est pas basé sur des preuves »[166]. Cette polarisation, qui oppose les chercheurs critiques à des collègues souvent plus jeunes et inscrits dans les réseaux universitaires anglophones, s'est vue retranscrite dans les débats législatifs après l'arrivée d'A. Obrador à la présidence. A. Maldonado, qui a fait sa thèse et travaillé aux États-Unis pendant onze ans avant de rentrer au Mexique, présente avec des collègues rassemblés dans le Réseau éducation et droits une initiative législative alternative à celle de l'exécutif. Dans son intervention face au Parlement, Pedro Flores-Crespo, coauteur de cette proposition, indique qu'une de ses principales réserves envers l'initiative présidentielle est « la perpétuation du pacte corporatiste ». Cela concerne principalement les écoles normales, qui, comme la profession, devraient être « autonomes […] des bureaucraties syndicales »[167].

Or, dans les audiences publiques organisées en février 2019 par la présidente de la commission d'éducation, Adela Piña, ancienne dirigeante de la section 9 de la capitale, cette posture est minoritaire. En effet, les présentations d'universitaires critiques et d'enseignants représentant la Coordination occupent l'essentiel du temps de parole. Il faut par ailleurs souligner qu'après les élections de 2018 environ quarante des cinq cents députés proviennent du monde enseignant, d'après Irán Manuel, ancien dirigeant de la section 22 de Oaxaca et actuellement député[168]. Grâce à la majorité législative de Morena, la coalition critique obtient la disparition de l'INEE et d'un dispositif d'évaluation fortement remis en question – les concours n'auraient été utilisés que dans 25 à 30 % des nouvelles embauches[169]. Ceux-ci sont remplacés respectivement par la « Commission nationale pour l'amélioration continue de l'éducation » et le « Système de carrière des enseignantes et enseignants ». Loin de marquer une rupture radicale avec l'architecture évaluative mise en place par le précédent gouvernement, la nouvelle organisation et le nouveau dispositif laissent entrevoir des formes de continuité discrète dans un contexte de repolitisation de l'administration.

D'une part, la « Commission nationale pour l'amélioration continue de l'éducation » devant remplacer l'INEE continue, dans les faits, de réaliser nombre des tâches de l'ancien Institut. Alors que l'INEE était en charge de la mise en place du « système national d'évaluation éducative », la nouvelle Commission se voit attribuer la charge du « système national d'amélioration continue de l'éducation ». Ce parallèle entre les deux institutions n'est pas le seul. Par-delà la réorganisation de l'organigramme de l'INEE, la Commission récupère les locaux et la plupart de son personnel, dont dix de ses douze directeurs généraux, quioccupaient

[166] Entretien, Centre de recherches et d'études avancées de l'Institut polytechnique national, 18 février 2019.
[167] Audience publique, Chambre des députés, 08 février 2019.
[168] El Financiero, « Líder de la CNTE dice tener 40 diputados en San Lázaro », 02 juillet 2019.
[169] Pablo Clark García-Dobarganes, audience publique, Chambre des députés, 13 février 2019.

déjà ce poste à l'INEE[170]. Parmi ceux-ci on retrouve autant certains des principaux cadres du secteur « politique » de l'Institut, comme l'ancien directeur de l'unité de normativité et de politique éducative, Francisco Miranda, actuellement directeur de l'unité d'évaluation diagnostique du système éducatif, que de son secteur « technique », comme Oswaldo Palma, ancien directeur général de production et traitement des données, occupant actuellement une des directions générales de l'unité dirigée par F. Miranda.

D'autre part, le nouveau dispositif d'évaluation, « Système de carrière des enseignantes et enseignants », maintien les contours de l'ancien « service professionnel enseignant ». Non seulement les concours de recrutement et de promotion, élément central de la différenciation de la profession et de l'État, demeurent en place, mais le dispositif inclut des évaluations volontaires de la performance permettant d'obtenir des compléments salariaux allant de 35 % (niveau 1) jusqu'à 205 % (niveau 8) du salaire enseignant de base (ou pouvant prendre aussi la forme d'heures supplémentaires d'enseignement, de charges de tutorat ou d'accompagnement pédagogique ou de bourses pour la réalisation d'études de master ou de doctorat). Ces nouvelles modalités d'évaluation ressemblent à la situation du dispositif « *Carrera* », où les enseignants étaient évalués volontairement par une direction ministérielle pour obtenir des hausses salariales. Mais, contrairement à « *Carrera* », le nouveau dispositif est organisé par des standards qui définissent un « profil » de l'enseignement « d'excellence » décomposé au fil de plusieurs dimensions et indicateurs, mesurés à l'aide de différents outils dont une épreuve de connaissances comptant pour 30 % du résultat de *toutes* les évaluations (des concours ou de la performance) et élaboré, comme les anciennes épreuves, par le Centre national d'évaluation de l'enseignement supérieur (Ceneval).

Ces continuités, qui ont été critiquées par certains enseignants et chercheurs[171], demeurent néanmoins discrètes. Nous faisons ici l'hypothèse que cela est la conséquence d'une repolitisation de l'administration évaluative, qui contribue à légitimer le dispositif et à désactiver les critiques. Cette repolitisation peut être identifié autant dans la composition de la nouvelle Commission que dans l'instrumentation du nouveau dispositif d'évaluation. Si les membres du conseil de direction de l'INEE étaient nommés par le Sénat mexicain, leur légitimation reposait en premier lieu non pas sur des attaches partisanes (existantes mais faibles, voir chapitre 4), mais sur leur renommée académique. Dans l'objectif de dé-technocratiser l'administration éducative, le nouveau gouvernement nomme une équipe de direction

[170] MEJOREDU, « Acuerdos de la cuarta sesión ordinaria de la Junta directiva, 2019 », Ciudad de México, 19 décembre 2019. Voir en particulier l'accord SOJD/4-19/7,R.
[171] Roberto González, Lucía Rivera et Marcelino Guerra, *Cancelar la reforma educativa en México. Un kit para luchar contra la educación neoliberal*, Sevilla, Iberoamérica social, 2019.

composite et composée de deux enseignantes[172], d'un ancien député et coordinateur des campagnes du Parti de la révolution institutionnelle[173], d'un haut fonctionnaire ayant occupé des positions intermédiaires dans les précédentes administrations[174] et d'une chercheuse de l'Université pédagogique nationale, Etelvina Sandoval, qui devient la présidente de la nouvelle Commission[175]. Le « conseil technique » de la Commission présente une organisation similaire, avec pour membres (aussi nommés par le Sénat) deux enseignantes *normalistas*, une chercheuse et trois chercheurs à la croisée des mondes expert et universitaire et un ancien haut fonctionnaire du ministère de l'Éducation. Le caractère politisé de ces nominations est attesté par le débat au Sénat les ayant précédées. Imbriqué avec les négociations autour de la loi « d'austérité républicaine », ce vote fait ressortir les tensions entre le nouveau gouvernement et le Parti action nationale – seul opposé à la nomination de ces candidats.

> « Ne pensez-vous pas que ces candidats devraient avoir le plus élevé profil académique ? Ils vont faire de la recherche, ils vont élaborer des paramètres pour évaluer l'éducation de ce pays. Ce n'est pas rien. […] Je veux clarifier que [les candidats qui n'ont pas été retenus] ne sont pas mes amis, mais il s'agit des meilleurs profils : ce sont des chercheurs, des enseignants, des docteurs, des gens avec une trajectoire brillante dans le secteur. Aujourd'hui, vous les laissez de côté. Et, par exemple, savez-vous qui rentre ? Des cinq qui rentrent, un est diplômé en droit, comme si dans l'enseignement il n'y avait pas de gens brillants. Vous faites rentrer une diplômée en sciences de la communication. Savez-vous quel est son mérite ? Enseigner dans l'école où étudie le fils du président. […] Vous faites rentrer un diplômé en éducation primaire qui s'est diplômé il y a 27 ans et qui n'a pas suivi de spécialisation depuis. Oui, tristement, je confirme aujourd'hui que Morena est pareil ou pire que ceux d'avant. »[176]

Cet extrait est non seulement caractéristique d'un des arguments typiques de l'opposition au gouvernement d'Obrador (l'assimilation de son style gouvernemental à celui du Parti de la révolution institutionnelle), mais aussi de la revendication du capital académique (« le plus élevé profil académique ») comme principe de légitimation des élites administratives. Cette revendication est tout de même nuancée. Après six années de luttes autour de l'évaluation

[172] MEJOREDU, « Silvia Valle Tépatl. Semblanza », disponible en ligne, 2019 ; MEJOREDU, « María del Coral González Redón. Semblanza », disponible en ligne, 2019. Toutes les deux sont diplômées d'écoles normales de formation enseignante.
[173] MEJOREDU, « Florentino Castro López », disponible en ligne, 2019. Il a été notamment député fédéral entre 1994 et 1997, ministre de l'éducation de l'État de Sinaloa en 2015 et directeur de l'Institut de sécurité et services sociaux des travailleurs de l'État entre 2013 et 2017.
[174] MEJOREDU, « Oscar Daniel del Río Serrano. Semblanza », disponible en ligne, 2019.
[175] MEJOREDU, « Etelvina Sandoval Flores. Semblanza », disponible en ligne, 2019. Diplômée d'une école normale de formation enseignante, elle a par la suite réalisé un doctorat en pédagogie à la prestigieuse Université nationale autonome du Mexique avant de devenir chercheuse à l'Université pédagogique nationale en 1988.
[176] Intervention de la sénatrice María Guadalupe Saldaña Cisneros, « Sesión pública extraordinaria celebrada en la Ciudad de México, el 01 de julio de 2019 », *Diario de los debates de los senadores del congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LXIV Legislatura, Año 1, Segundo periodo extraordinario, session nº 5, 01 juillet 2019.

enseignante, les éléments de légitimation professionnelle, si présents au Chili depuis les années 1990, sont aussi portés par cette sénatrice de la droite (« comme si dans l'enseignement il n'y avait pas de gens brillants »). En effet, depuis l'arrivée à la présidence d'Obrador, la « revalorisation » de l'enseignement est un des mots d'ordre du gouvernement. Celui-ci se matérialise non seulement dans la mise à l'arrêt du dispositif « punitif », mais aussi par la nomination d'enseignants ou d'anciens militants syndicaux enseignants à des postes de responsabilité, comme ceux de direction de la Commission. La députée Adela Piña (ancienne de la section 9) arrive ainsi à la tête de l'unité chargée de mettre en œuvre le « Système de carrière des enseignantes et enseignants », après une première mise en œuvre de l'instrument critiquée par les enseignants. Dans le même sens, après une première moitié de sexennat où Esteban Moctezuma[177] occupe le poste de ministre de l'éducation, Obrador nomme deux enseignantes à la tête du ministère : Delfina Gómez, puis Leticia Ramírez, militante historique de la section 9 particulièrement active dans le « printemps enseignant » de 1989. Malgré ces trajectoires professionnelles et politiques, les militants de la Coordination enseignante prennent leurs distances avec ces enseignantes au gouvernement : « Nous ne disons pas qu'ils sont "de la coordination", ils ont dû faire un pas de côté. Même Andrés Manuel López Obrador pensait que "c'est bon, ils ont leur députés". Et non, nous ne participons pas à ce niveau, même si nous attendons qu'ils soient nos alliés dans l'abrogation de la réforme »[178].

La continuité du dispositif « punitif », désormais légitimé « professionnellement », peut être retrouvée dans l'instrumentation du « Système de carrière des enseignantes et enseignants ». Le nouveau dispositif repose, pour toutes ses évaluations (concours de recrutement et de promotion, évaluations de la performance), sur des critères « professionnels » comme l'ancienneté, le type de formation, le dernier diplôme ou la formation continue qui composent, sous différentes combinaisons, 70 % du résultat de l'enseignant[179]. Si la valorisation des enseignants passe ainsi par des critères qui ne remettent pas en question la capacité des enseignants à enseigner et qui sont, dans une certaine mesure, proches de

[177] Ancien membre du groupe technocratique formé au PRI autour d'Ernesto Zedillo (dont il coordonne la campagne présidentielle) dans les années 1990, période au cours de laquelle il participe à l'introduction de « Carrera ». Il rejoint Morena en 2018 après avoir passé presque deux décennies dans la Fondation Azteca (qui appartient au conglomérat d'entreprises de l'ancien président et prédécesseur de Zedillo, Carlos Salinas de Gortari).

[178] Entretien, directeur d'une école primaire de la délégation d'Iztapalapa, *op. cit.*

[179] Dans le cas des évaluations de la performance permettant d'accéder à des compléments salariaux : formation professionnelle 15 % ; ancienneté 35 % ; développement professionnel 20 %, voir USICAMM, *Acuerdo que contiene las reglas del Programa de promoción horizontal por niveles con incentivos en educación básica 2022*, Ciudad de México, SEP, 2022, p. 37. Dans le cas des concours de recrutement : formation enseignante pédagogique 15 % ; moyenne générale de la licence 25 % ; enseignements extracurriculaires 10 % ; expérience enseignante 20 %, voir USICAMM, *Acuerdo que contiene las disposiciones, criterios e indicadores para la realización del proceso de admisión en educación básica*, Ciudad de México, SEP, 2022, p. 38. Dans le cas des concours de promotion : formation professionnelle 15 % ; ancienneté 35 % ; expérience et temps de travail dans des zones de marginalisation, pauvreté et décomposition sociale 15 % ; reconnaissance de la performance 10 %, voir USICAMM, *Acuerdo que contiene las disposiciones, criterios e indicadores para la realización del proceso de promoción a funciones directivas o de supervisión en educación básica*, Ciudad de México, SEP, 2022, p. 43.

l'autorégulation professionnelle (comme dans le cas de la priorité donnée dans les concours aux diplômés des écoles normales ou de l'Université pédagogique ou dans le cas de l'outil de « reconnaissance de la performance » qui prend la forme d'une lettre des collègues reconnaissant le travail de l'enseignant cherchant une promotion et pouvant lui apporter jusqu'à 10 % du résultat final), le dispositif maintien, pour toutes ses évaluations, des épreuves standardisées de la connaissance. Comptant 30 % du résultat final, ces épreuves sont toujours élaborées par le Centre national d'évaluation de l'enseignement supérieur qui maintien ainsi son monopole de la quantification éducative – et les ressources associées, estimées à environ 25 millions d'euros annuels[180].

Derrière des critères « professionnels » légitimés par la nomination d'enseignantes et de militantes syndicales à des postes de responsabilité, ces continuités sont « discrètes »[181]. Cela ne veut pas pour autant dire qu'elles soient mineures. Au contraire, en conservant les concours de recrutement et de promotion, la différenciation salariale aux résultats, les épreuves de connaissances ou la définition d'un « cadre de l'excellence de l'enseignement »[182], le dispositif reproduit les standards et institutionnalise le gouvernement par la performance de la profession et sa différenciation de l'État. Ces continuités discrètes s'accompagnent d'une nouvelle législation du travail permettant notamment l'élection libre des représentants syndicaux, la reconnaissance de plusieurs syndicats enseignants par l'État (comme le Syndicat indépendant de travailleurs de l'éducation du Mexique) et la non automaticité des cotisations syndicales qui pourraient ouvrir la voie autant à une « autonomisation » et une « démocratisation » des syndicats qu'à leur possible perte de membres et démobilisation[183].

Il n'est ainsi pas surprenant que dans cette configuration les enseignants organisés par la Coordination enseignante continuent de se mobiliser contre le nouveau gouvernement et son dispositif d'évaluation. Ainsi, la dissidence enseignante considère que la politique éducative du président Obrador est « en continuité avec l'agenda néolibéral[184] » des précédents gouvernements, et repose toujours sur les recommandations des organisations internationales

[180] Si le montant maximal du contrat entre le ministère de l'Éducation et le Centre national d'évaluation est de 454.911.000 millions de pesos mexicains par an (24,4 millions d'euros), il semblerait que ce montant est légèrement dépassé. Ce contrat a été rendu public par l'enseignant Jaime Mendoza dans sa chaine YouTube, « Soy docente », suite à une demande d'information publique acceptée par le ministère, voir « Cuanto paga la USICAMM a Ceneval por su programa de examen », YouTube, 29 mai 2023. Les enseignants utilisant YouTube pour produire des contenus éducatifs et commenter l'actualité politique de l'éducation sont devenus très populaires dans le sillon de l'évaluation enseignante de 2013-19, puis de la pandémie de Covid. J. Mendoza compte, par exemple, plus de 800.000 abonnés au moment de la rédaction de cette thèse.

[181] Philippe Bezes, « The Hidden Politics of Administrative Reform: Cutting French Civil Service Wages with a Low-Profile Instrument », *Governance*, 2007, vol. 20, nº 1, p. 23-56.

[182] USICAMM, *Marco para la excelencia en la enseñanza y la gestión escolar en Educación Básica. Perfiles profesionales, criterios e indicadores para el personal docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, directivo y de supervisión escolar*, Ciudad de México, SEP, 2022.

[183] Graciela Bensusán et Daniel Cerdas, « Desarmar los corporativismos sindicales: diseños institucionales y recursos de poder en México y Brasil », *Desacatos*, 2021, nº 67, p. 156-179.

[184] CNTE, *Vº Congreso nacional extraordinario de la CNTE. « Por la democratización del SNTE, de la educación y del pais »*, Ciudad de México, CNTE, 2019, p. 22.

et les « intérêts internationaux et impérialistes, non pas ceux du peuple et des travailleurs[185] ». En 2021, la conférence de presse quotidienne du président, en déplacement au Chiapas, est empêchée par le blocage des enseignants de la section 7 de cet État, mobilisés contre ces « continuités ». En 2023, un contingent de la section 22 de Oaxaca tente de forcer le cordon de sécurité du palais présidentiel à Mexico pour protester contre la maigre hausse salariale proposée par l'exécutif et contre le projet de fusion de plusieurs administrations chargées de la promotion de l'éducation indigène. Si les mobilisations enseignantes rythment le gouvernement Obrador, elles n'atteignent pas pour autant l'ampleur de la séquence 2015-2016. Redevenues routinières, ces mobilisations n'adressent pas directement la question de l'évaluation et du contrôle du travail enseignante, qui semble ainsi s'institutionnaliser au fil de ces continuités discrètes.

**Conclusion**

Il est impossible de se pencher sur les standards sans considérer les critiques et les mobilisations syndicales que ces dispositifs rencontrent. En prenant un pas de côté par rapport aux travaux qui voient dans cette opposition un face à face de principes, homogène et idéologique, dans ce chapitre nous avons montré comment les dispositifs d'évaluation eux-mêmes créent les conditions de leur contestation, en façonnant les luttes syndicales internes et la capacité des syndicats à former des alliances et des coalitions. En prenant comme point de départ le « double dilemme » auquel les directions syndicales doivent faire face, nous avons montré que la coopération syndicale avec les dispositifs active des contestations internes qui contribuent, à terme, à radicaliser les syndicats enseignants et à les autonomiser des partis politiques. Ces mobilisations n'affectent l'évaluation que partiellement. Au moment de l'écriture de ces lignes, la carrière enseignante chilienne ne fait plus débat et institutionnalise la réincorporation managériale des enseignants à l'État. Au Mexique, les continuités discrètes à l'œuvre dans le dispositif d'évaluation mis en place par le gouvernement Obrador sont la preuve du maintien de la tension entre le corporatisme éducatif et les tentatives de rationalisation et de différenciation administrative[186]. A partir de cet argument, ce dernier chapitre contribue aux réflexions sur les mobilisations syndicales et les *policy feedback*.

Les travaux sur le syndicalisme connaissent un riche renouveau contemporain, où différentes approches convergent pour proposer une « sociologie politique du syndicalisme » attentive aux acteurs, à leurs pratiques et à leur politisation en action[187]. Nous proposons une approche « par le haut » qui, tout en étant plus traditionnelle, n'est pas incompatible avec ce

[185] *Ibid*. p. 1.
[186] Carlos Ornelas, *La contienda por la educación: globalización, neocorporativismo y democracia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Economica, 2019.
[187] Baptiste Giraud, Karel Yon et Sophie Béroud, *Sociologie politique du syndicalisme*, Paris, Armand Colin, 2018.

renouveau. En mettant l'emphase sur comment l'évaluation des enseignants façonne les conditions de possibilité de l'engagement individuel, d'une part, et celles de la contestation syndicale, d'autre part, ce chapitre illustre la « contribution étatique aux situations de (dés)engagement »[188]. Le façonnage étatique de la contestation n'est pas seulement individuel, mais affecte aussi les organisations et la mobilisation collectives. En ce sens, si nous avons identifié une trajectoire de démobilisation syndicale, celle-ci n'est pas incompatible avec une tendance parallèle à la radicalisation : ce sont les enseignants les plus politisés qui « résistent » à l'individualisation et à la démobilisation accélérées par l'évaluation et qui peuvent de ce fait faire changer le cap de l'organisation. Cette tendance est plus nettement visible au Chili, où la « renaissance » du syndicalisme enseignant ressemble à celle identifiée aux États-Unis[189] (voir tableau 15). Ce recentrage sur les syndicats ne devrait pas nous faire perdre de vue l'importance de leurs relations aux partis politiques. Si les syndicats mexicain et chilien se sont relativement autonomisés des partis, ils demeurent néanmoins dépendants des contraintes partisanes au moment de négocier la fin de l'évaluation, une situation qui réactive des aspects du « double dilemme » syndical.

En montrant l'importance de l'évaluation dans le façonnage des conditions de possibilité des mobilisations syndicales, ce chapitre est aussi une contribution à la littérature sur les *policy feedback*. En suivant les travaux récents, nous montrons que les effets *feedback* « positifs » et « négatifs » peuvent coexister au sein d'une même politique publique[190]. L'évaluation a des effets démobilisants qui peuvent être ramenés aux ressources qu'elle attribue (à ceux coopérant avec l'instrument) ou qu'elle supprime (par exemple, l'importance des négociations salariales collectives) ainsi qu'à la redéfinition de la valeur enseignante et du rôle légitime des syndicats. Son degré de centralisation et son imposition obligatoire sur l'ensemble de la profession permettent cependant le ralliement de critiques ayant pu être éparses par le passé (comme au Mexique, où elles étaient concentrées dans les sections syndicales locales)[191]. Notre apport principal à cette littérature est de la mettre en dialogue avec les travaux sur les instruments d'action publique et les coalitions, qui apportent une perspective relationnelle permettant de prendre en considération les interdépendances des stratégies, des positions et des prises de position des acteurs. L'engagement initial de certains groupes (syndicaux, universitaires, administratifs) dans les coalitions ayant porté l'évaluation façonne les stratégies contestataires d'acteurs concurrentiels situés dans ces différents champs. En retour, la littérature

[188] Lorenzo Barrault-Stella, « *Addendum* : propositions pour des analyses processuelles et relationnelles des contributions de l'État aux (dés)investissements politiques », *Revue française de science politique*, 2021, vol. 71, nº 5, p. 827-846.
[189] Eric Blanc, *Red State Revolt: The Teachers' Strike Wave and Working-Class Politics*, Londres et New York, Verso, 2019.
[190] A.M. Jacobs et R.K. Weaver, « When Policies Undo Themselves », art cit.
[191] Cette logique ressemble à celle décrite par P.-L. Mayaux, « Quand l'action publique produit ses contestataires », art cit.

sur les *feedbacks* nous permet d'interpréter les conséquences de ces contre-stratégies sur la stabilité des instruments d'évaluation (voir tableau 16). Les acteurs politiques disposent de peu d'incitations pour revenir totalement sur des dispositifs pouvant être justifiés par une stratégie de légitimation professionnelle et s'inscrivant dans des projets de moyenne durée d'étatisation de la profession (par la différenciation ou par l'incorporation). Ces projets d'étatisation offrent des avantages aux acteurs politiques, ce qui n'est pas nécessairement le cas de leur critique. Faute d'instruments alternatifs permettant d'intéresser les acteurs politiques et bureaucratiques, les critiques peinent à infléchir la trajectoire des instruments, ce qui contribue à expliquer l'institutionnalisation des standards et de l'étatisation managériale.

Tableau 15 : Effets des standards sur les syndicats et la mobilisation enseignante

| Dimension | Mexique | Chili |
|---|---|---|
| Rapport individu–groupe | Désidentification | Désidentification |
| Courant dominant dans l'organisation | « Institutionnel » (*mais maintien de la domination dissidente de certaines sections locales*) | « Dissident » |
| Stratégie dominante | - Coopération (« institutionnels »)<br>- Contestation (« dissidents ») | « Double dilemme » (contestation et coopération) |
| Définition du professionnalisme enseignant | Fonctionnaire | Fonctionnaire |
| Mobilisation | Démobilisation | Démobilisation et radicalisation |

Source : élaboration propre

Tableau 16 : Changement et institutionnalisation des standards (2019-2023)

| Dimension | Mexique | Changement | Chili | Changement |
|---|---|---|---|---|
| Instrument (*conséquences*) | Standards (*compléments de salaire*) | Relatif (*disparition des conséquences sur l'emploi*) | Standards (*salaire et emploi*) | Non (*disparition de Docentemás, mais maintien de la « carrière » et de toutes les conséquences*) |
| Coalition (*stratégie de légitimation*) | « Différenciation néo-corporatiste » Parti – syndicat (*professionnelle*) | Oui / relatif (*rupture avec experts « éducatifs »*) | « Incorporation subordonnée » Parti – syndicat – experts (*professionnelle*) | Non (*remplacement générationnel relatif de l'expertise « éducative »*) |
| Administrations | Ministère de l'Éducation (Commission d'amélioration) et Centre national d'évaluation de l'enseignement supérieur | Oui / relatif (*ministérialisation et politisation, mais maintien de la construction de capacités en dehors de l'État* | Ministère de l'Éducation (CPEIP), Agence de la qualité de l'éducation et MIDE | Non |
| Profession | « Revalorisation » Individualisation des carrières, recrutement par concours | Relatif (*mais disparition de catégorisations stigmatisantes*) | Individualisation des carrières, standards de formation | Non (*mais disparition de catégorisations stigmatisantes*) |
| Institutionnalisation de l'étatisation managériale | Oui / Relative | | Oui | |

Source : élaboration propre

# Conclusion de la partie 3

Dans la troisième partie de cette thèse, nous nous sommes intéressés aux effets de l'évaluation par standards sur la profession enseignante et ses syndicats. À partir d'un cadrage théorique situé à la croisée des travaux sur l'ordinalisation et sur les *policy feedback*, nous avons montré comment ce mode d'évaluation redistribue les ressources symboliques et matérielles au sein de la profession enseignante. Cette redistribution affecte négativement la capacité des enseignants à s'identifier aux catégories de l'évaluation et à se mobiliser politiquement. Si nous pouvons constater aussi des effets de remobilisation et de radicalisation syndicale, la tendance globale est plutôt celle de l'institutionnalisation des standards et de leur gouvernement méritocratique de la profession. Dans cette conclusion, nous revenons sur les principaux résultats de la partie et sur ses apports aux réflexions sur les processus de catégorisation et sur les recompositions de la représentation professionnelle par les instruments néomanagériaux.

Dans cette partie, nous avons mis en évidence l'intérêt de considérer de pair les effets symboliques et matériels des instruments d'action publique. Nous avons conduit l'analyse de ces effets autant au niveau des enseignants que de leurs organisations représentatives pour mettre en lumière deux processus : la désidentification et la démobilisation. L'études des pratiques d'évaluation dans le chapitre 7 nous a permis de rentrer dans les coulisses de la production des catégories des dispositifs. Ces catégories sont le principal vecteur d'effets *symboliques individuels*. En définissant les performances enseignantes comme l'agrégation d'attributs individuels, ces catégories empêchent l'identification des enseignants au groupe. La normalisation est un mécanisme indispensable de ce processus. À travers les différentes techniques de quantification et de standardisation des résultats, les catégories professionnelles pouvant être mobilisées par les évaluateurs (comme l'âge) disparaissent du résultat final, ce qui fait apparaître la catégorisation finale comme un pur résultat du mérite des enseignants. Bien entendu, ces catégorisations ont des effets *matériels individuels*, puisqu'elles conditionnent la permanence des enseignants dans la profession ou leur accès à des augmentations salariales. Dans le chapitre 8, nous avons relié la désidentification avec les mobilisations collectives, en montrant que les standards accentuent les dilemmes face à l'engagement syndical. Ces instruments ont aussi des effets directs sur les syndicats enseignants. Sur le plan *symbolique collectif*, nous avons montré que les dispositifs tentent de donner forme à un syndicalisme taillé sur mesure, c'est-à-dire, investi avec l'évaluation, centré sur les questions « professionnelles » et détaché des préoccupations salariales. Or, cette définition imposée de l'extérieur a pour contrecoup l'activation des mobilisations syndicales et la création de nouvelles coalitions avec l'université et les partis politiques. Or, la critique de l'évaluation souffre de l'effet *ressources collectif* créé par l'évaluation elle-même : l'individualisation des salaires et des carrières fait

perdre sa pertinence à la négociation collective et l'autonomisation des syndicats des partis réduit leur capacité à redéfinir l'action publique éducative. L'analyse de la désidentification et de la démobilisation nous permet en définitive de comprendre comment l'évaluation par standards s'institutionnalise, même en absence de soutiens organisés dans la profession et même en présence de coalitions contestant son existance. Bien entendu, ces effets et cette institutionnalisation sont d'ampleurs différentes au Chili et au Mexique. Alors qu'au Chili les instruments sont nettement institutionnalisés, au Mexique, les plus abondantes ressources du syndicat enseignant et des sections dissidentes ont permis la mise à l'arrêt du « service professionnel enseignant », sans empêcher pour autant l'existence de continuités discrètes des standards.

Ces résultats nous permettent de contribuer, de façon plus générale, aux réflexions en cours sur les effets politiques des instruments d'action publique. Nos contributions sont de deux ordres. Dans un premier temps, nous avons proposé de considérer plus systématiquement les effets de la *normalisation* comme mode de classification. Nous avons mis en évidence le rôle joué par la normalisation dans la production de la désidentification, réjoignant en cela les conclusions de travaux sur les effets des techniques algorithmiques sur le gouvernement des populations[1]. Or, contrairement à des techniques comme les « *credit scores* », les standards aboutissent à de nouvelles catégorisations nominales, dont on pourrait faire l'hypothèse qu'elles pourraient créer des « collectifs activables » – les « insuffisants », par exemple[2]. Si cette activation n'a pas lieu c'est probablement pour deux raisons : d'une part, comme nous l'avons vu, les enseignants « insuffisants » ont plus de chances d'être âgés et isolés spatialement, deux facteurs majeurs limitant l'engagement politique. D'autre part, le poids moral de cette catégorie renforce la responsabilisation et semble empêcher des appropriations individuelles et collectives. Dans un contexte de mise en question publique de la « qualité » des enseignants, qui oserait défendre les « insuffisants » ? La normalisation nous apparaît ainsi comme un vecteur de production et de reproduction des inégalités professionnelles, mais elle agit aussi, de façon peut-être plus paradoxale, comme un vecteur d'égalisation administrative. En effet, ce mode de classification tend à concentrer la plupart des résultats dans les catégories centrales de performance. Bien sûr, cela a pour conséquence de renforcer le « mérite » des mieux classés et le stigmate des « insuffisants ». Mais cela permet aussi aux administrations de réduire le coût du dispositif, en retrécissant le sommet de la pyramide professionnelle, et d'augmenter son acceptabilité politique, en limitant le nombre d'enseignants licenciés. La normalisation nous

[1] Greta R. Krippner et Daniel Hirschman, « The Person of the Category: the Pricing of Risk and the Politics of Classification in Insurance and Credit », *Theory and Society*, 2022, vol. 51, p. 685-727.
[2] En gardant les distances, nous pourrions interpréter de la sorte l'émergence des critiques contre le dispositif Parcoursup en France par les étudiants n'obtenant aucun de leurs vœux, voir Annabelle Allouch et Delphine Espagno-Abadie, *Contester Parcoursup. Sociologie d'une plainte*, Paris, Presses de Sciences Po, 2024.

apparaît ainsi comme un mode de gouvernement des conduites et des populations qui mérite d'être considéré de pair avec les classifications nominales et ordinales[3].

En dernier lieu, les résultats de cette partie contribuent aux réflexions sur la capacité des instruments d'action publique à gouverner les organisations syndicales. Les processus de démobilisation que nous avons identifiés, et notamment celui du *Colegio de profesores* chilien, rejoignent les conclusions de travaux sur les transformations du syndicalisme enseignant aux États-Unis. Si, dans ce pays, les enseignants ont été parmi les principaux instigateurs de la remobilisation syndicale[4], leurs syndicats ont aussi été parmi ceux les plus touchés par les tentatives de démobilisation des syndicats de la fonction publique portées par le Parti républicain[5]. Ces pistes comparatives montrent que des instruments comme l'évaluation sont non seulement des outils de gouvernement des professionnels, mais qu'ils gouvernent et transforment aussi leurs organisations syndicales et leur représentation politique. Dans la ligne des travaux de Patrick Hassenteufel, nous avons montré comment ces instruments façonnent la segmentation et la hiérachisation professionnelle et les rapports de la profession à l'État[6]. En retour, ces transformations de la représentation politique enseignante nous aident à comprendre les trajectoires d'institutionnalisation des dispositifs d'évaluation, des trajectoires sur lesquelles nous revenons plus en détail dans la conclusion générale qui suit.

[3] Marion Fourcade, « Ordinalization: Lewis A. Coser Memorial Award for Theoretical Agenda Setting 2014 », *Sociological Theory*, 2016, vol. 34, n° 3, p. 175-195.
[4] Eric Blanc, *Red State Revolt: The Teachers' Strike Wave and Working-Class Politics*, Londres ; New York, Verso, 2019
[5] Alexander Hertel-Fernandez, « Policy Feedback as Political Weapon: Conservative Advocacy and the Demobilization of the Public Sector Labor Movement », *Perspectives on Politics*, 2018, vol. 16, n° 2, p. 364-379.
[6] Patrick Hassenteufel, *Les médecins face à l'État. Une comparaison européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

# Conclusion générale

> « Les simplifications étatiques peuvent être considérées comme faisant partie d'un "projet de lisibilité" toujours en cours, mais jamais complètement réalisé. Les données desquelles ces projets émergent sont, à des degrés variables, truffées d'imprécisions, d'omissions, d'agrégations fautives, de fraudes, de négligences, de distorsions politiques, etc. Un projet de lisibilité est immanent à toute technique étatique cherchant à manipuler la société, mais il est sapé par des rivalités intra-étatiques, des obstacles techniques et, surtout, par la résistance de ses sujets. »[1]

Les standards d'évaluation étudiés par cette thèse présentent de nombreuses similitudes avec les projets de « lisibilité » étudiés par James Scott. Il s'agit de « simplifications étatiques » de l'enseignement, une réalité complexe, mouvante et ancrée dans des contextes d'interactions locales. Ces simplifications ont pour but de rendre l'enseignement gouvernable en permettant à l'administration d'identifier des points d'intervention sur les pratiques enseignantes et lui fournissant des données pour sélectionner, récompenser ou licencier les enseignants. Dans le même mouvement, c'est l'État lui-même qui est recomposé, redéfini, centralisé et externalisé, mais qui intervient toujours et davantage sur un des principaux groupes professionnels de l'administration publique. Comme les tentatives de standardisation étudiées par Scott, le gouvernement de la profession enseignante par les standards est jonché d'imprécisions techniques, de luttes bureaucratiques et de résistances syndicales et micro-politiques. Or, les standards présentent aussi des particularités qui les éloignent de la lisibilité scottienne. Les standards ne concentrent pas le pouvoir dans un œil unique et synoptique, mais produisent des capacités bureaucratiques hybrides entre le public et le privé. Plutôt que d'essayer de produire une profession enseignante homogène, le décodage « authentique » des pratiques d'enseignement par les standards est producteur d'une nouvelle hiérarchisation professionnelle méritocratique et individualisée. Nous avons décrit ces recompositions de l'État et de la profession enseignante comme des processus analogues d'*étatisation managériale*. Après avoir restitué ces processus à partir des principaux résultats de cette thèse (1), dans cette conclusion générale, nous discutons les apports théoriques et méthodologiques de la notion d'étatisation (2) et ouvrons des pistes de prolongement et de transposition du cadre d'analyse (3).

[1] James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998, p. 80 – nous traduisons.

## 1. Gouverner par les standards : les processus d'étatisation dans les politiques publiques, les bureaucraties et les professions

Dans cette thèse, nous avons étudié la genèse, les usages et les effets de dispositifs d'évaluation de l'enseignement par standards au Mexique et au Chili. Nous avons montré que ces instruments redéfinissent les modalités de gouvernement d'un des principaux groupes de professionnels de l'État et, par ce biais, les frontières et la définition de l'État lui-même (1.1.). Nous avons décomposé ces transformations en trois dimensions : la politique, la bureaucratique et la professionnelle. Dans cette première section, nous revenons sur les principaux résultats de la thèse et leurs contributions aux littératures sur les politiques éducatives (1.2.), les capacités bureaucratiques (1.3.) et les effets politiques des instruments (1.4.).

### *1.1. La double énigme des standards*

Cette thèse s'ouvrait sur une double énigme. Les standards d'évaluation de l'enseignement nous ont interpellé d'abord par leur introduction dans des contextes aussi contrastés que le Mexique et le Chili. Ces instruments seraient-ils à l'origine d'une convergence du Mexique avec le modèle de marché chilien ? Nous avons aussi constaté l'usage des standards pour introduire des procédures typiquement bureaucratiques dans les deux pays. Cela ouvre une deuxième énigme. Des outils néomanagériaux comme le gouvernement par la performance peuvent-ils être mobilisés, non pas pour démanteler la bureaucratie, mais pour construire l'État ? Conceptualiser les transformations produites par les standards dans les deux pays comme des processus d'étatisation managériale nous permet de dépasser une grille d'interprétation purement économique des outils néomanagériaux pour expliquer les analogies les transformations de l'État et de la profession enseignante au Mexique et au Chili.

Pour comprendre la spécificité de ces processus, il nous a fallu les situer dans des héritages institutionnels tout à fait singuliers. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, l'étatisation managériale émerge initialement comme un projet de réforme de l'administration dans le cadre de réflexions sur le « problème enseignant », c'est-à-dire les problématisations expertes, syndicales et politiques des coûts et des salaires de la profession ainsi que de leur rôle dans l'administration et dans la fabrique de l'action publique. Ces problématisations s'inscrivent dans le contexte de la crise des États développementalistes et de la montée des savoirs économiques dans les deux pays. Ces transformations sont d'ampleurs différentes : alors que le marché triomphe au Chili, le syndicat enseignant est un des rares bastions à survivre la désarticulation du corporatisme mexicain. Malgré ces différences, les projets d'étatisation managériale mexicain et chilien sont structurés autour de critiques similaires des trajectoires de

formation de l'État dans les deux pays. Autant le marché au Chili que le corporatisme au Mexique sont définis par les experts éducatifs comme des modes de *privatisation* de l'État, qu'ils critiquent comme des vecteurs du pouvoir local, discrétionnaire et particulariste de cadres intermédiaires comme les directeurs ou les superviseurs des écoles. Face à ces legs de « l'autoritarisme » et du particularisme, les standards sont présentés comme des outils objectifs, justes, voire démocratisants. Articulés à des conséquences salariales et sur la permanence dans les emplois, ils sont aussi justifiés comme des vecteurs de la professionnalisation et du gouvernement méritocratique de l'enseignement.

Si dans les deux pays les standards sont mobilisés comme des moyens de dépolitiser, voire dépatrimonialiser, l'administration et de professionnaliser les enseignants, ces projets d'étatisation prennent des formes différentes. Au Mexique, les standards ont pour objectif la *différenciation* de la profession enseignante, son syndicat et l'administration éducative, des ensembles imbriqués depuis la période postrévolutionnaire. Au Chili, les standards décrivent une trajectoire d'*incorporation* progressive de la profession à l'État. Si les enseignants du système public sont les seuls à être évalués par le dispositif dans un premier temps, celui-ci est étendu jusqu'à comprendre aussi ceux travaillant dans les écoles privées subventionnées par l'État. Si elles sont distinctes dans leur contenu et dans leurs significations politiques, ces trajectoires sont analogues et nous permettent d'apprécier certaines convergences. Celles-ci deviennent apparentes lorsqu'on les désagrège dans les dimensions politique, bureaucratique et professionnelle. Avant de revenir sur ces trois dimensions, notons que l'institutionnalisation de ces processus est tout de même contrastée dans les deux pays. L'incorporation managériale des enseignants à l'État est fermement institutionnalisée au Chili, en parallèle à la décommodification graduelle d'un système éducatif qui demeure tout de même marchand. Au Mexique, la trajectoire de différenciation est plus mouvementée. Le syndicat enseignant est jusqu'à aujourd'hui un acteur majeur de la politique électorale disposant de prises sur l'administration éducative qui ont pu être étendues ces dernières années. Il en demeure que des continuités discrètes du gouvernement de la profession enseignante par les standards peuvent être observées, malgré la permanence du pouvoir syndical.

### *1.2. Le rôle des instruments et des experts dans les projets d'étatisation*

Les similitudes et les spécificités des trajectoires chilienne et mexicaine peuvent mieux s'apprécier au niveau des dimensions politique, bureaucratique et professionnelle des politiques des standards. Dans un premier temps, nous avons mis en évidence le rôle de ces instruments dans la formation de coalitions d'action publique. Les résultats de la première partie de la thèse

nous permettent ainsi de contribuer aux débats sur la fabrique de l'action publique éducative et l'action collective experte.

Les réformes éducatives de la « qualité » ont été interprétées soit comme l'avancée inexorable d'un paradigme marchand, soit comme l'activation de formes de gouvernement « néostatistes ». Parce que ces travaux prennent le plus souvent appui sur des terrains européens ou nord-américains, on peut y déceler une tendance à réifier des notions comme *accountability* et *new public management*. En étudiant la genèse des standards au Chili et au Mexique, nous avons pu observer comment ces notions et instruments s'inscrivent dans des *projets* experts de construction de l'État et de gouvernement de la profession enseignante. Ces justifications de l'instrument se traduisent par de nouvelles définitions de l'État, de la profession et de leurs rapports et frontières légitimes. Situer les standards dans ces projets de construction de l'État nous permet de voir que leur usage n'est ni marchand ni « néo », mais plutôt classiquement étatiste : il s'agit de réguler davantage un des principaux groupes professionnels de l'État et de dépolitiser et dépersonnaliser l'administration. C'est ainsi qu'au Chili, le système éducatif le plus marchandisé au monde, les standards ne sont pas un vecteur ou même un complément du marché. Au contraire, ils contribuent à réincorporer les enseignants du public et du privé à l'État en donnant forme à une carrière professionnelle qui détache les enseignants des mécanismes de marché et des négociations salariales individuelles avec leur employeur. Au Mexique, les standards rompent avec l'organisation corporatiste de la profession, mais ce n'est pas pour autant qu'ils créent un marché enseignant. L'ouverture de la profession à des diplômés universitaires, par exemple, est régulée par les standards professionnels.

Pour étudier la constitution de ces projets, nous avons mobilisé la notion d'« *instrument constituency* »[2], que nous avons étendue pour comprendre la formation de coalitions d'action publique. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, les *constituencies* sont essentiellement formées par des experts enrôlés de façon stable par l'instrument : ils construisent des savoirs spécialisés, une juridiction, voire leurs carrières et leur légitimité professionnelle autour des standards. Ces assemblages experts sont essentiels pour comprendre l'émergence des instruments, mais ils ne suffisent pas à expliquer l'introduction et l'instrumentation de dispositifs aussi controversés que l'évaluation enseignante. Pour cela, les experts doivent former des coalitions en enrôlant les acteurs partisans et syndicaux, ce que nous avons retracé dans le chapitre 4. Comme dans le cas des *constituencies*, l'ambigüité des standards leur permet de lier ces différents groupes : les standards représentent différentes choses pour différents membres de la coalition. Cependant, cette ambigüité est atténuée par la nécessaire légitimation du dispositif, qui le situe dans l'espace politique. Moins ambigües que les *constituencies*, les

[2] Arno Simons et Jan-Peter Voß, « The Concept of Instrument Constituencies: Accounting for Dynamics and Practices of Knowing Governance », *Policy and Society*, 2018, vol. 37, nº 1, p. 14-35.

coalitions sont aussi moins stables, du fait de leur dépendance de la politique partisane et syndicale. Cette instabilité nous permet de préfigurer les éventuels effets retour des instruments qui, en excluant des acteurs syndicaux, universitaires ou politiques de la coalition, facilitent leur alliance pour porter de nouvelles problématisations de l'évaluation, de la profession et de l'État.

Ces résultats rejoignent ceux des travaux qui pensent le sens changeant des instruments d'action publique et leur capacité à façonner l'action collective[3]. La distinction entre *constituencies* et coalitions nous permet de penser autant les formes d'institutionnalisation (experte) et d'instabilité (politique) des instruments et de contribuer ainsi aux débats sur les liens entre les champs ou les écologies professionnelle et étatique[4]. Les standards ne sont cependant pas voués à produire les mêmes effets dans tous les contextes : notre conceptualisation montre au contraire leur ambigüité et leurs usages pluriels. Cette conceptualisation pourrait éclairer d'autres configurations caractérisées par des trajectoires différentes de formation de l'État et des syndicats enseignants. En Écosse, par exemple, l'usage des standards a permis aux inspecteurs scolaires de renforcer leur juridiction et de diffuser des pratiques d'auto-évaluation[5]. Dans d'autres pays latino-américains où les standards ont été introduits, comme la Colombie ou le Pérou[6], les projets d'étatisation présentent certaines similitudes mais aussi des différences nettes avec nos cas. Dans les deux pays, la coalition portant les standards ressemble à la chilienne, où les experts dominent un syndicat enseignant affaibli et fragmenté. Néanmoins aucun des deux pays n'entretenait des liens étroits avec l'OCDE au moment de leur introduction, contrairement au Chili et, surtout, au Mexique. Si le rôle de la technocratie ministérielle est majeur dans les deux cas, ce n'est pas pour autant que les standards donnent forme à un gouvernement centralisé de la profession. Au Pérou, par exemple, les concours et les évaluations de la performance comportent un volet national et un volet local tout aussi décisif. Cette dualité est sans doute à situer dans une trajectoire de formation de l'État et du système éducatif singulière[7] et dont il conviendrait d'interroger comment elle est affectée par des dispositifs comme les standards.

[3] Ève Chiapello et Patrick Gilbert, *Sociologie des outils de gestion: introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, Paris, La Découverte, 2013 ; Pierre-Yves Baudot, « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique » dans Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 193-236.
[4] Andrew Abbott, « Linked Ecologies: States and Universities as Environments for Professions », *Sociological Theory*, 2005, vol. 23, nº 3, p. 245-274.
[5] Jenny Ozga, « Governing Knowledge: Data, Inspection and Education Policy in Europe », *Globalisation, Societies and Education*, 2012, vol. 10, nº 4, p. 439-455.
[6] Pour une version détaillée de cette comparaison, voir Ben Ross Schneider, *Routes to Reform: Education Politics in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2024, p. 76-95.
[7] G. Antonio Espinoza, *Education and the State in Modern Peru: Primary Schooling in Lima 1821-c. 1921*, New York, Palgrave Macmillan, 2016 ; Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

### *1.3. La transformation des bureaucraties par les instruments : de la privatisation à la construction de capacités*

Dans la deuxième partie de la thèse, nous avons montré comment la mise en œuvre des standards implique la construction d'importantes capacités étatiques. En étudiant leurs particularités, nous avons tenté de contribuer aux débats sur les réformes administratives à la période néomanagériale.

Centrer l'analyse sur la construction de capacités nous a permis de prendre un pas de côté par rapport à l'hypothèse de la privatisation des États. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 5, l'externalisation de l'évaluation n'implique pas une mise en marché ou une privatisation de l'administration. Si les prestataires des ministères de l'éducation détiennent un monopole *de facto* sur les savoirs psychométriques nécessaires à la construction d'épreuves comme le portfolio ou l'épreuve de connaissances, ces centres d'évaluation paraétatiques sont presque entièrement dépendants des contrats publics et sont considérés par les agents de l'État comme représentant « les capacités du ministère ». Davantage qu'une infiltration des logiques privées dans l'enceinte étatique, nous avons proposé de voir ces processus comme une externalisation de l'État, contrainte au Chili et pour sécuriser les capacités au Mexique. Il nous faut ainsi noter les différences dans les politiques bureaucratiques déclenchées par les standards. Le manque de capacités relatives et les contraintes budgétaires du ministère chilien, auxquelles s'ajoute une mise en œuvre progressive de l'instrument, facilitent la subordination du ministère et l'institutionnalisation des capacités en dehors de l'État. La trajectoire mexicaine est bien plus conflictuelle. Puisque le ministère disposait de capacités d'évaluation préexistantes, l'externalisation y est vécue comme une dépossession. Par ailleurs, les suspicions croisées entre ministère, agence et prestataire, alimentées par une stratégie de dépolitisation de l'administration, enclenchent des luttes juridictionnelles qui affectent la légitimité et l'institutionnalisation de l'évaluation. La centralisation de l'évaluation n'affecte pas que les administrations centrales. Dans le chapitre 6, nous avons observé des processus de subordination ou de dépossession similaires au niveau local. Ces administrations connaissent un double mouvement : le démantèlement de leurs capacités évaluatives préexistantes, qui sont remplacées par des procédures formalisées, s'imbrique avec leur recouplage aux prescriptions centrales.

La construction de capacités en dehors des ministères, voire en dehors de l'État, apparaît ainsi comme une contribution aux débats contemporains sur l'externalisation et le rôle des acteurs privés dans l'action publique[8]. Alors qu'au Chili le ministère de l'Éducation externalise

[8] Antoine Vauchez (dir.), *Le moment régulateur : naissance d'une contre culture de gouvernement*, Paris, Presses de Sciences Po, 2024 ; Pierre France et Antoine Vauchez, *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand*

ses capacités pour échapper à la rigueur budgétaire imposée par les règles de l'*accountability*[9], au Mexique, l'externalisation suit davantage les lignes d'une dépolitisation de l'administration visant à isoler la construction et la mise en œuvre de l'évaluation de l'influence du syndicat enseignant. Si ces deux dynamiques sont différentes, il est intéressant de noter leurs permanences similaires et la robustesse de ces arrangements bureaucratiques face aux alternances partisanes. Cela découle de l'institutionnalisation de formes de « co-dépendance » entre des ministères envers l'expertise de leurs prestataires et de ceux-ci envers les ressources de l'administration. Une approche en termes de capacités est ainsi heuristique pour étudier, d'une part, les entorses faites au mythe du marché lors de l'externalisation des services bureaucratiques, qui avantage des acteurs monopolistiques ou oligopolistiques produits par l'administration elle-même, et d'autre part, les tensions entre dépendance et contrôle découlant de ce processus[10]. Étant donné l'extension de l'externalisation et des partenariats public-privé depuis les années 1980, ce cadrage est susceptible d'interpeller les chercheurs travaillant sur différents secteurs d'action publique. La construction des capacités en dehors de l'État nous semble concerner particulièrement les domaines d'intervention ayant émergé lors des dernières décennies. En ce sens, le développement des capacités informatiques pourrait être interrogé en perspective sociohistorique. Si le rôle de l'informatique et du numérique au sein des administrations publiques n'a jamais été unique ou cohérent[11], l'impulsion étatique et militaire initiale de nombreuses technologies, leur appropriation et développement marchand successif et la dépendance ultérieure des administrations envers des prestataires privés peut présenter des parallélismes avec la construction de capacités en dehors de l'État et les formes de co-dépendance qu'elle génère[12].

### *1.4. Des effets sociaux aux effets politiques des instruments*

Dans un dernier temps, le gouvernement par les standards ne se comprendrait pas sans la prise en considération des effets des dispositifs d'évaluation sur les enseignants et leurs syndicats.

---

*brouillage,* Paris, Presses de Sciences Po, 2017 ; Mathieu Ansaloni et Andy Smith, « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et action publique*, 2017, vol. 6, nº 4, p. 9-28.

[9] Jessica A. J. Rich, « Outsourcing Bureaucracy to Evade Accountability: How Public Servants Build Shadow State Capacity », *American Political Science Review*, 2023, vol. 117, nº 3, p. 835-850.

[10] Federica Infantino, « La mise en marché de la frontière, un produit d'État. Compagnies privées et mise en œuvre de la politique du visa Schengen », *Gouvernement et action publique*, 2017, vol. 6, nº 4, p. 51-73 ; Nathan Rivet, « À la recherche de la concurrence. L'État au défi de la privatisation de ses prisons », *Revue française de socio-économie*, 2023, vol. 31, nº 2, p. 25-48.

[11] Pierre-Yves Baudot, « L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975) », *Revue francaise de science politique*, 2011, vol. 61, nº 1, p. 79-103.

[12] Ces questions ne sont que marginalement étudiés par les travaux sur les liens entre l'État et les (grandes) compagnies digitales, qui demeurent concentrés sur les questions de régulation. Voir, par exemple, Anne Bellon, *L'État et la toile: du développement de l'internet à la numérisation de l'action publique*, Éditions du Croquant, Vulaines-sur-Seine, 2022.

Dans la troisième partie, nous avons décidé de centrer l'analyse sur les effets politiques des évaluations, qui représentent un point aveugle de la littérature.

Les travaux sur les effets des instruments ont mis en évidence leur rôle dans la reproduction des inégalités sociales, l'accès aux droits ou la redéfinition du mérite. Ces conséquences sont profondes et éminemment politiques. Or, elles concernent principalement « le » politique, une dimension essentielle, en ce qu'elle touche à la définition de la communauté politique ou la distribution des droits, mais qui ne recouvre pas le même périmètre que « la » politique, comprise comme les luttes des acteurs organisés pour l'accès à l'État ou la répartition des ressources[13]. Si ces deux dimensions sont bien sûr imbriquées en pratique, les distinguer nous permet de déceler comment les effets inégalitaires des instruments peuvent se traduire dans des effets à proprement parler politiques. Nous avons ainsi montré, dans le chapitre 7, comment les standards créent une hiérarchisation normalisée des enseignants qui produit et reproduit des clivages intra-professionnels en fonction de l'âge, le territoire, l'assignation raciale ou le diplôme. Si ces jugements sont en partie produits par une « élite » professionnelle, les évaluateurs, ce n'est pas pour autant que cette modalité d'évaluation engendre le soutien actif de la profession. S'ils ne produisent pas leurs partisans, c'est parce que les standards contribuent à la désidentification des enseignants en activant et en accentuant des dilemmes d'action collective individuels et au niveau du groupe. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 8, ceux-ci enclenchent la démobilisation relative des syndicats enseignants, ainsi que la radicalisation de leurs postures, voire dans certains cas, de leurs répertoires d'action. Ces effets politiques des standards expliquent en partie l'émergence dans la période récente de coalitions critiques mobilisées contre la standardisation éducative. Malgré leurs succès relatifs, celles-ci n'ont cependant pas mis à l'arrêt les processus d'étatisation managériale.

Nous contribuons ainsi aux travaux, encore peu nombreux, sur les effets politiques des instruments. Comme dans les calculs de risque développés dans le secteur des assurances, les standards contribuent à brouiller la capacité d'identification des enseignants au groupe[14]. Si la désidentification produit bien de la démobilisation, les standards produisent aussi de nouvelles formes d'action collective et de radicalisation syndicale. Des travaux se sont déjà intéressés à ces formes contestataires, particulièrement dans le secteur éducatif, où le gouvernement par la performance a proliféré[15] et qui connaît une résurgence du syndicalisme enseignant en

[13] Sur cette distinction, voir l'essai classique de Jean Leca, « Le repérage du politique », *Projet*, 1973, vol. 71, nº 1, p. 11-24 ; ainsi que ses réflexions presque trois décennies plus tard, Jean Leca, interviewé par Sophie Duchesne et Florence Haegel, « Le politique comme fondation », *Espaces Temps*, 2001, vol. 76-77, p. 27-36.
[14] Greta R. Krippner et Daniel Hirschman, « The Person of the Category: the Pricing of Risk and the Politics of Classification in Insurance and Credit », *Theory and Society*, 2022, vol. 51, p. 685-727.
[15] Voir par exemple Clémentine Gozlan, « Une mobilisation réformatrice ? *Sauvons la recherche* et la genèse des réformes de politique scientifique en France », *Politix*, 2021, vol. 135, nº 3, p. 73-106 ; Annabelle Allouch et Delphine Espagno-Abadie, *Contester Parcoursup. Sociologie d'une plainte*, Paris, Presses de Sciences Po, 2024.

Amérique du Nord et du Sud[16]. De nombreux chantiers peuvent encore être ouverts dans l'étude des effets du gouvernement par la performance, de l'évaluation des risques ou des technologies algorithmiques sur le syndicalisme et l'action collective dans d'autres secteurs d'action publique et dans le monde de l'entreprise. Nous espérons avoir fourni des pistes exploratoires à partir d'une prise en compte des effets *feedback* aux niveaux individuel, organisationnel et coalitionnel.

Tableau 17 : Les politiques des standards au Chili et au Mexique

| Dimension<br>*Mécanismes* | Chili | Mexique |
|---|---|---|
| Politique | Réincorporation de la profession et redéploiement de l'État<br>- *Années 1970-1980 : désarticulation du corporatisme*<br>- *Stratégie de légitimation professionnelle*<br>- *Inclusion des enseignants à la coalition d'étatisation* | Différenciation de la profession et de l'État<br>- *Années 1970-1980 : permanence du corporatisme*<br>- *Stratégie de légitimation académique*<br>- *Exclusion des enseignants de la coalition d'étatisation* |
| Bureaucratique | Construction de capacités en dehors de l'État<br>- *Externalisation « technique »*<br>- *Co-dépendance ministère/prestataire*<br>- *Démantèlement /formalisation locale* | Construction de capacités en dehors de l'État<br>- *Externalisation « politique »*<br>- *Co-dépendance ministère/prestataire*<br>- *Démantèlement /formalisation locale* |
| Professionnelle | Désidentification, démobilisation et radicalisation<br>- *Symbolique : hiérarchie basée sur la performance*<br>- *Matérielle : renforcement des dilemmes d'action collective*<br>- *Politique : émergence d'une coalition critique* | Désidentification, démobilisation et radicalisation partielle<br>- *Symbolique : hiérarchie basée sur la performance*<br>- *Matérielle : renforcement des dilemmes d'action collective*<br>- *Politique : émergence d'une coalition critique* |
| Institutionnalisation | Oui | Discrète |

Source : élaboration propre

[16] Eric Blanc, *Red State Revolt: The Teachers' Strike Wave and Working-Class Politics*, Londres et New York, Verso, 2019 ; Christopher Chambers-Ju, *Mobilizing Teachers: Education Politics and the New Labor Movement in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2024.

## 2. Une approche processuelle et relationnelle de l'État et ses transformations

Notre travail apporte des contributions théoriques et méthodologiques. Sur le plan théorique, nous avons proposé d'interpréter les transformations du gouvernement de la profession enseignante et des États mexicain et chilien comme des processus d'étatisation managériale. Ce concept nous permet de contribuer au développement des approches processuelles et relationnelles de l'État dans la science politique et dans la sociologie historique (2.1.). Sur le plan méthodologique, le recentrement de la comparaison sur les instruments d'évaluation nous a permis de combiner différentes échelles d'analyse nationales et internationales au dispositif d'enquête (2.2.).

### *2.1. L'étatisation managériale : une grille d'analyse pour étudier les transformations des États*

À travers la notion d'étatisation et sa décomposition en différentes dimensions politiques, bureaucratiques et professionnelles, nous prenons acte de la nature fragmentaire et incohérente des organisations étatiques, des multiples luttes qui les traversent et des liens pluriels qu'elles entretiennent avec différents acteurs sociaux[17]. Cette entrée nous permet de contribuer empiriquement, analytiquement et théoriquement à la littérature sur les transformations contemporaines des États.

Empiriquement, le concept d'étatisation managériale nous a permis d'identifier des transformations analogues des États mexicain et chilien, tout en reconnaissant les différentes significations du processus dans ces deux contextes. Ainsi, l'étatisation managériale produite par les standards au Chili peut être assimilée à une réintroduction de l'État et à la réincorporation des enseignants en son sein, tandis qu'au Mexique elle prend l'apparence d'une désarticulation de l'État corporatiste s'opposant au pouvoir du syndicat enseignant. Par-delà ces significations différentes, le processus d'étatisation aboutit à des recompositions bureaucratiques et du gouvernement de la profession enseignante similaires.

Analytiquement, la décomposition de l'étatisation managériale en différentes dimensions nous fournit une grammaire d'analyse pour étudier de façon relationnelle et processuelle les transformations de l'État. Ce concept nous permet d'apprécier comment l'État se transforme au fil de ses intervention sur un nouvel objet de gouvernement, l'enseignement. La nature relationnelle de ces transformations peut être appréciée dans les imbrications multiples entre savoirs et instruments (économiques, psychométriques, bureaucratiques et néomanagériaux), entre organisations publiques (ministères, agences) et privées (centres d'évaluation) et entre l'instrument et différents segments professionnels et syndicaux.

[17] Kimberly J. Morgan et Ann Shola Orloff (dir.), *The Many Hands of the State. Theorizing Political Authority and Social Control*, New York, Cambridge University Press, 2017.

Cependant, cet ensemble morcelé de relations ne devrait pas nous amener à dissoudre l'État dans un « bain d'acide sociologique »[18] ou dans la fluidité et l'indifférenciation des relations de pouvoir de la « gouvernementalité » ou de la « gouvernance »[19]. L'apport de situer ces différentes relations dans des processus d'étatisation managériale est de mettre en avant le pouvoir spécifique et autonome de l'État comme concept et projet (dimension politique), comme arène de pouvoir et d'exercice du pouvoir (dimension bureaucratique) et comme mode d'organisation de la domination (dimension professionnelle). Ces transformations ne sont pas figées dans le temps. Au contraire, les penser comme un processus d'étatisation nous permet d'apprécier comment la constitution des coalitions est reliée en même temps au développement des réseaux et des capacités bureaucratiques et aux effets sur la profession et les coalitions syndicales, qui affectent, en retour, les instruments mêmes à l'origine du processus. C'est parce que les relations et les luttes dans ces différents espaces sont bien liées, qu'elles contribuent à redessiner les frontières de l'État et à redéfinir le rôle que différents acteurs et groupes jouent en son sein.

Théoriquement, ce concept nous permet enfin d'expliquer comment, dans certains contextes, les instruments néomanagériaux peuvent être producteurs de nouvelles formes étatiques. Nous les avons identifiées sur le plan des capacités bureaucratiques, où la participation des centres d'évaluation paraétatiques à la construction et la mise en place des standards peut être considérée comme une extension de l'État, devenu co-dépendant de certains savoirs et outils experts. Nous les avons aussi identifiées dans le gouvernement de la profession enseignante : les standards et ses catégorisations permettent un gouvernement plus fin et individualisé des enseignants et contribuent à démobiliser leurs syndicats. L'identification de ces formes d'étatisation de la société et de « l'État lui-même » nous permet de montrer les apports de l'inclusion des terrains latino-américains à nos conceptualisation de l'État et de ses transformations. Si des instruments néomanagériaux peuvent matérialiser des projets de construction de l'État c'est en raison des trajectoires de formation des États de la région. Au Mexique, les experts éducatifs produisent une définition de l'État corporatiste comme étant inefficient et corrompu car manquant des procédures impersonnelles de recrutement et d'évaluation des enseignants, un manque que les standards devraient combler. De même, au Chili, ce « manque » d'État est attribué au marché, ce qui permet de construire une définition des standards comme réintroduction de l'État dans le gouvernement de la profession. Si les trajectoires de formation de l'État conditionnent le contenu des projets de construction de l'État, ceux-ci sont aussi en mesure d'affecter ces trajectoires institutionnalisées et de transformer

[18] Philippe Bezes et Frédéric Pierru, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses. La France au mirroir des sciences sociales nord-américaines », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 2, nº 2, p. 68.
[19] K.J. Morgan et A.S. Orloff, *The Many Hands of the State, op. cit.,* p. 17.

l'État. Ces transformations ne sont bien entendu pas nécessairement celles anticipées par les élites ayant porté le projet, comme le cas de la radicalisation syndicale en atteste, ce qui nous permet d'apprécier qu'une séquence d'étatisation peut en amener une autre et que ce processus et bel et bien « perpétuel ».

Considérer les spécificités des terrains latino-américains nous permet aussi d'apprécier les limites du concept d'étatisation managériale. Ce processus émerge de trajectoires de formation de l'État singulières et il semble difficile d'envisager de l'identifier dans des contextes où la formation de l'État a suivi une trajectoire de bureaucratisation plus ancienne, comme l'Europe. Dire cela revient à dire que notre concept ne prétend pas invalider les hypothèses développées à partir de ces terrains pour interpréter les transformations néomanagériales des États, qui peuvent aller dans le sens d'une indifférenciation des logiques d'action entre le public et le privé[20] ou d'un gouvernement et d'une rationalisation accrus des bureaucraties[21]. D'ailleurs, nous retrouvons certains paralélismes avec ces phénomènes dans nos cas, ce que nous avons montré à de multiples reprises. Cependant, l'hypothèse de l'étatisation managériale ne devrait pas être complètement écartée pour autant. Dans les contextes européens, voire nord-américains, nous pourrions retrouver des transformations similaires à celles que nous avons étudiées dans des secteurs où l'action de l'État est faiblement institutionnalisée et où de nouvelles interventions étatiques, à travers des instruments économiques, néomanagériaux ou autres, impliqueraient le développement de nouvelles capacités. Cette conclusion nous invite à considérer les apports comparatifs de notre travail et à ouvrir quelques pistes pour des réflexions ultérieures.

### *2.2. Enquêter sur des instruments, repenser la comparaison : mettre les processus au cœur de l'analyse*

En centrant notre enquête sur les instruments d'évaluation par standards, notre travail contribue au renouveau des approches comparatives en science politique. Comparer le Mexique et le Chili impliquait un travail fin permettant d'articuler l'analyse de la circulation des standards entre les pays, d'une part, et la comparaison de leurs usages et effets, d'autre part. Pour cela, nous avons construit un dispositif d'enquête autour des instruments d'évaluation avec pour objectif de les suivre à travers différents espaces sociaux. Ce recentrement sur l'objet nous a permis, par ailleurs, d'identifier les différentes dimensions des processus d'étatisation managériale et

[20] Béatrice Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012, A. Vauchez (dir.), *Le moment régulateur, op. cit.*

[21] Philippe Bezes, « Le nouveau phénomène bureaucratique : le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, nº 1, p. 21-47.

d'analyser précisément le maintien des divergences ou les éventuelles convergences entre le Chili et le Mexique.

L'apport méthodologique de cette thèse est de défendre l'intérêt d'une comparaison basée sur le contraste des contextes et qui incorpore l'analyse des processus de circulation à comparaison. Dans ce cadre, l'interdépendance des cas étudiés n'est pas une entrave à la comparaison. Au contraire, elle permet d'éclairer des mécanismes similaires d'internationalisation, de spécialisation, voire de politisation experte et de comprendre les usages stratégiques différenciés des mêmes dispositifs dans chaque pays. L'analyse de la circulation est dédoublée par une comparaison des effets symétriques des standards sur les bureaucraties et la profession enseignante au Mexique et au Chili. Ainsi, si les projets des coalitions portant les standards reposent sur des justifications et des objectifs différents dans les deux pays, leurs effets, même si d'ampleurs différentes, sont d'une similitude frappante. Cela concerne les dimensions bureaucratique (construction, formalisation et démantèlement des capacités) et professionnelle (désidentification, démobilisation, radicalisation). Désagréger les processus d'étatisation en différentes dimensions nous permet de saisir les éventuels recoupements et rapprochements des trajectoires mexicaine et chilienne, tout en précisant les caractéristiques nationales qui façonnent les processus et qui laissent voir les continuités institutionnelles et politiques de chaque pays. La notion d'étatisation n'implique donc pas de s'abandonner au flot perpétuel des processus et de renoncer à toute forme d'objectivation de la réalité sociale, institutionnelle et politique des États. Elle nous permet, au contraire, d'appréhender ce qui relève de la rupture et de la continuité, de la similitude et de la différence.

De ce fait, il serait absurde de dire que le résultat de cette séquence historique est une convergence du Mexique et du Chili autour d'un même modèle d'État ou que cette convergence devrait survenir dans le futur. Que ces deux pays si différents le demeurent n'est pas surprenant, ce qui ne rend pas pour autant la comparaison moins intéressante. L'intérêt de mettre les processus au cœur de l'analyse s'apprécie dans leurs continuités contemporaines. Comme nous l'avons montré à la fin du chapitre 8, les élections d'Andrés Manuel López Obrador et de Gabriel Boric aux présidences respectives du Mexique et du Chili semblaient préfigurer une rupture avec les recettes managériales. Dans les deux pays, les nouveaux présidents ont compté, du moins initialement, avec le soutien des syndicats enseignants, alignés avec leur programme de rupture avec le néolibéralisme et la standardisation éducative. En pratique, les continuités prennent le dessus sur les ruptures dans les deux pays. Cela est particulièrement visible au Mexique où, malgré la mise à l'arrêt du « service professionnel enseignant » et la fermeture de l'Institut national d'évaluation de l'éducation (INEE), des concours pour différencier le syndicat et l'administration ont été maintenus, des évaluations de la performance sont toujours en place et ses différents outils sont produits, en partie, par le même prestataire externe, sous la

supervision d'une direction ministérielle ayant récupéré une partie considérable du personnel de l'INEE. Cet exemple montre bien la robustesse des politiques des standards par leur ancrage dans des acteurs externes à l'État, par-delà les prises de position publiques des acteurs politiques. Il semble cependant indéniable que la transformation des formations sociales sur lesquelles l'étatisation managériale s'est construite amènera de nouveaux projets de construction de l'État et des inflexions du processus d'étatisation, dont il est difficile d'anticiper les contours.

## 3. Prolongements

Notre travail ouvre des pistes de réflexions qui nous semblent variées. Pour conclure cette thèse, nous avons choisi d'explorer deux pistes qui permettraient de prolonger notre enquête sur les bureaucraties latino-américaines (3.1.). Nous ouvrons aussi deux possibles horizons de transposition du cadre d'analyse qui, tout en étant plus éloignés de nos terrains et objets de recherche, permettraient de mettre à l'épreuve la notion d'étatisation (3.2.).

### *3.1. Penser l'étatisation managériale dans le secteur éducatif et au-delà*

Deux pistes d'analyse pourraient être envisagées. La première, qui se situe en aval de de la mise en œuvre des standards, nous invite à interroger plus systématiquement les effets de l'évaluation sur les identités et les pratiques des enseignants. La seconde nous invite à prendre une perspective plus générale et à interroger, par-delà le secteur éducatif, la recomposition des frontières étatiques au prisme des instruments de gouvernement de la haute fonction publique.

Un premier prolongement pourrait nous amener à investiguer de façon plus systématique les effets, appropriations et contournements de l'évaluation par standards au niveau des pratiques et des identiés enseignantes. De par notre dispositif d'enquête par entretiens et de notre intérêt pour les effets politiques de l'évaluation, nous n'avons pas observé les stratégies de mise en scène de soi dans la rédaction des portfolios ou les pratiques d'enseignement. Éclairer ces angles morts de notre enquête permettrait de problématiser davantage les prétentions « authentiques » de l'évaluation par standards. Il s'agirait d'étudier ce que Marshall Berman appelle les « politiques de l'authenticité »[22], c'est-à-dire les promesses, les frustrations et les identités construites par l'objectif des standards de refléter une image des enseignants *eux-mêmes*. La dimension expressive et de réalisation individuelle des

[22] Marshall Berman, *The Politics of Authenticity. Radical Individualism and the Emergence of Modern Society*, New York, Atheneum, 1972.

techniques gouvernementales contemporaines a déjà été bien identifiée[23]. Or, rares sont les travaux à s'intéresser aux effets de ces injonctions sur des agents du service public davantage soumis à une rationalisation impersonnelle des tâches par les indicateurs de la performance. Des instruments « qualitatifs » et « authentiques » comme les standards nous permettraient d'ouvrir cette ligne de questionnement. Les standards semblent produire une réalité tout aussi éloignée de la « performativité » (où la mesure produit la nouvelle authenticité) que du « découplage » (où l'authenticité est préservée par l'évitement et la conformité de façade). Les enseignants produisent une authenticité *pour* les standards qui reflète « la meilleure version d'eux-mêmes » – ce qui peut produire des formes de sur-jeu mais aussi un horizon professionnel. Ces pistes demandent d'être complétées par l'observation ethnographique de la rédaction des portfolios et des pratiques d'enseignement, qui permettraient d'interroger plus systématiquement les problématiques de la professionnalisation enseignante et de la dialectique entre frustration et émancipation produite par l'injonction à l'authenticité.

Un deuxième prolongement de l'enquête nous amènerait à interroger plus systématiquement les formes d'étatisation de la haute fonction publique latino-américaine. Nous pourrions penser que les spécificités de la profession enseignante et de ses syndicats au Mexique et au Chili en font des candidats idéals pour l'identification de processus d'étatisation managériale. Certains des sous-processus identifiés (le choix des standards comme outil de régulation, l'émergence d'une expertise éducative ou la spécialisation bureaucratique) ancrent par ailleurs ces transformations dans des logiques éminemment sectorielles. Si des comparaisons intersectorielles pourraient nous permettre de mettre à l'épreuve l'hypothèse de l'étatisation managériale, une entrée par des réformes transversales de l'État comme les dispositifs « service de carrière professionnelle » et « haute fonction publique », mis en place respectivement au Mexique et au Chili en 2003, nous semble plus pertinente. Ces dispositifs concernent des populations relativement différentes (les cadres intermédiaires au Mexique, la haute fonction publique au Chili), mais affichent des objectifs similaires de dépolitisation de l'administration par l'instauration de concours de recrutement et de régulation des carrières des fonctionnaires par les résultats et la performance – avec des résultats ambivalents[24]. Ces deux dispositifs interrogent particulièrement en raison de leur forte institutionnalisation *dans les deux pays*. Réaliser une sociohistoire de ces instruments et de leurs usages pourrait nous permettre d'explorer une des pistes d'analyse de cette thèse restée en suspens. Pourquoi les experts ayant porté le projet d'étatisation n'ont-ils pas formalisé leur position dans l'État ? Pourquoi ne se

[23] Pour un aperçu, voir Marion Fourcade et Kieran Healy, « Chapitre 6. The Road to Selfdom » in *The Ordinal Society*, Cambridge, Harvard University Press, 2024, p. 187-227.

[24] Guillermo M. Cejudo, « Explaining Change in the Mexican Public Sector: the Limits of New Public Management », *International Review of Administrative Sciences*, 2008, vol. 74, nº 1, p. 111-127 ; Damien Larrouqué, « En finir avec le cuoteo político. Genèse, fonctionnement et évolutions du système de sélection de la haute fonction publique au Chili », *Revue francaise d'administration publique*, 2021, vol. 178, nº 2, p. 417-432.

sont-ils pas étatisés eux-mêmes, si l'on veut ? C'est-à-dire, pourquoi n'ont-ils pas développé des systèmes de carrière similaires à ceux des enseignants pour eux-mêmes et pourquoi n'ont-ils pas postulés aux systèmes déjà existants ? La volonté de maintenir un ancrage universitaire, d'occuper exclusivement des postes de nomination politique (« *de* confianza », dans le jargon mexicain), plus instables, mais généralement mieux rémunérés, ou de se penser comme des conseillers techniques et passagers du prince ne souhaitant pas faire carrière dans l'administration semblent toutes des pistes envisageables. La réponse à ces questions demanderait néanmoins une enquête plus approfondie sur l'étatisation des hauts fonctionnaires – ou son absence.

Cette question est d'autant plus pertinente dans le contexte des transformations des systèmes et des clivages partisans que connaissent les deux pays. Particulièrement au Mexique, où le gouvernement d'Andrés Manuel López Obrador a pu être décrit comme produisant des formes d'« *administrative backsliding* » comprenant le démantèlement et la « reministérialisation » des agences autonomes, la politisation de l'administration ou la création de structures de gouvernement parallèles[25]. Ces ruptures avec les processus d'étatisation managériale ne peuvent pas être négligées, cependant, comme nous l'avons remarqué, l'analyse détaillée des recompositions bureaucratiques et de leurs instruments peut aussi déceler des continuités discrètes. Il nous faudrait donc penser non seulement ce qui change, mais aussi ce qui reste intouché après ces projets de réforme. De façon peut-être plus fondamentale, l'interrogation des dispositifs couvrant l'administration de façon transversale et/ou la haute fonction publique nous permettrait aussi d'interroger les effets inattendus de la séquence managériale et son éventuelle clôture. Par exemple, la remise en question de la probité et l'efficience des administrations ayant justifié l'introduction des recettes néomanagériales pourrait encourager des formes de reprise en main politique se retournant contre les partisans de l'*accountability*[26]. Le cas de l'Institut national d'évaluation de l'évaluation mexicain semble, une fois de plus, illustrer cette hypothèse. La mise en perspective sociohistorique de dispositifs comme les carrières et les concours des fonctionnaires nous permettrait de prendre un pas de côté par rapport à des évaluations à chaud aux penchants normatifs pour explorer de façon plus nuancée comment ces éventuelles ruptures s'insèrent dans des trajectoires d'étatisation managériale qui recomposent les rapports entre l'administration, l'expertise et les élus politiques.

[25] Mauricio Dussauge-Laguna, « "Doublespeak Populism" and Public Administration: The Case of Mexico » dans Michael W. Bauer et al. (dir.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2021, p. 178-199. Sur la notion d'« administrative backsliding » voir l'introduction générale et les différentes contributions à cet ouvrage.
[26] Gerry Stoker, « Public Administration: How to Respond to Populism and Democratic Backsliding » dans Michael W. Bauer et al. (dir.), *Democratic Backsliding, ibid.*, p. 246-266.

*3.2. Transposer et mettre à l'épreuve le concept d'étatisation managériale*

Le cadre d'analyse proposé dans cette thèse pourrait peut-être aussi être transposé et mis à l'épreuve sur des terrains et des objets plus éloignés de l'évaluation des enseignants ou des fonctionnaires. Le concept d'étatisation pourrait nourrir l'analyse des rapports entre l'État et les mouvements sociaux, ainsi que les réflexions sur le « retour » de l'État dans une économie financiarisée. Ces dialogues constituent autant de pistes pour nourrir les « allers-retours » entre l'étude de l'action publique en Amérique latine et dans d'autres contextes[27].

La première piste de transposition concerne les rapports entre l'État et les mouvements sociaux. Un des acquis récents de cette littérature est de ne plus considérer ni l'État ni les mouvements contestataires comme des entités homogènes et opposées par des jeux à somme nulle. Par exemple, comme le montre Lorenzo Barrault-Stella, les contestations et la domination de l'État sont à géométrie variable : l'acceptation de certaines formes d'encadrement institutionnel étatique se juxtapose à la critique d'autres dominations jugées injustes liées à d'autres politiques publiques. La position et la trajectoire sociale des individus s'imbriquent de façon plurielle avec les différentes administrations et services publics pour façonner différentes situations et modalités d'engagement politique[28]. Plus près de nos terrains, Jessica Rich a montré comment les bureaucrates du ministère de la santé brésilien (parfois issus des mouvements sociaux) ont favorisé le développement de groupes autonomes d'activistes. Cette forme « d'activisme sponsorisé par l'État » façonne un « corporatisme civique » permettant d'institutionnaliser les ambitieuses politiques brésiliennes de lutte contre le VIH/SIDA, face aux contestations de la droite partisane et de l'Église catholique[29]. Notre cadre théorique, centré sur les coalitions et leurs effets sur les bureaucraties et les organisations syndicales, permettrait d'interroger systématiquement les usages stratégiques de l'administration par les groupes mobilisés (et vice-versa) ainsi que les effets que ces alliances produisent sur d'autres acteurs exclus ou sur leurs opposants politiques.

La deuxième piste de transposition concerne des rapports similaires, mais dans un tout autre domaine, celui de la finance et des transformations de l'État et du capitalisme. Dans le sillon des réformes néolibérales, les rapports entre les acteurs financiers et l'État ont aussi souvent été conceptualisés comme des jeux à somme nulle : le retrait de l'État s'expliquant par la libéralisation des marchés financiers. Alors que les commentateurs annoncent le « retour »

[27] Lorenzo Barrault-Stella, Antoine Maillet et Gabriel Vommaro, « Étudier les transformations de l'action publique en Amérique latine », *Gouvernement et action publique*, 2019, vol. 8, nº 1, p. 9-34.
[28] Lorenzo Barrault-Stella, *Faire avec l'État. Étatisations, résistances et conformations des gouverné·e·s à l'ordre politique dans les sociétés différenciées*, Habilitation à diriger des recherches en science politique, Sciences Po, Paris, 2023.
[29] Jessica A. J. Rich, *State-Sponsored Activism: Bureaucrats and Social Movements in Democratic Brazil*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2019.

de l'État et son nouveau rôle « dé-risquant » (« *derisking State* »), c'est-à-dire « enrôlant le capital privé pour atteindre des priorités de politique publique », on peut pourtant constater les continuités à l'œuvre dans la domination des acteurs financiers dans ces relations[30]. De cette façon, les travaux sur les transformations contemporaines des rapports entre la finance et l'État pointent, d'une part, aux imbrications entre les deux mondes, plutôt qu'à une domination nette de l'un sur l'autre, ainsi que, d'autre part, à l'inscription de ces processus dans les institutions mises en place pour (dé)réguler les marchés de capitaux depuis les années 1980[31]. Ces constats pourraient être interrogés au prisme de l'hypothèse de l'étatisation. En ce sens, notre cadrage présente de nombreux parallélismes avec celui proposé par Ève Chiapello pour étudier les processus de financiarisation au fil des opérations de *problématisation* (notre dimension politique), de *concrétisation* (bureaucratique) et de *structuration financière* (effets, qui dans ce cas ne seraient pas professionnels)[32]. Quelles liaisons et coalitions entre bureaucraties et firmes financières expliquent l'avènement du *derisking State* ? Comment ces liaisons permettent-elles de comprendre non seulement de nouvelles interventions publiques, mais aussi des transformations internes de l'État, des firmes financières et de leurs capacités ? Concrètement, par quels mécanismes les réformes néolibérales ont-elles créé les conditions de ces alliances ? Quelles formes d'autonomie, de contrôle et de co-dépendance du capital et de l'État émergent-elles de ces imbrications ? Ces questionnements nous encouragent ainsi à penser plus systématiquement les origines et les effets politiques de la financiarisation de l'État et de l'étatisation de la finance dans différents contextes.

Ces deux pistes de transposition sont des invitations à mettre à l'épreuve le cadrage théorique de cette thèse. Ces mises à l'épreuve impliqueraient sans doute de problématiser la dimension managériale des étatisations contemporaines (sans doute moins présente dans les rapports des mouvements sociaux ou de la finance à l'État). Il n'empêche que ces ouvertures témoignent des voies à explorer dans l'étude des processus d'étatisation et des instruments qui les concrétisent.

[30] Daniela Gabor, « The (European) Derisking State », *SocArXiv*, preprint en ligne.
[31] A. Vauchez (dir.), *Le moment régulateur, op. cit.*
[32] Eve Chiapello, « Financialization as a Socio-technical Process » dans Philip Mader, Daniel Mertens et Natascha van der Zwan (dir.), *The Routledge International Handbook of Financialization*, Londres, Routledge, 2020, p. 81-91.

# Bibliographie


ABBOTT Andrew, *The System of Professions: an Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.

——, « Linked Ecologies: States and Universities as Environments for Professions », *Sociological Theory*, 2005, vol. 23, nº 3, p. 245-274.

——, « Ecologies and Fields », manuscrit non publié, en ligne, 2005.

ABOITES Hugo, *La medida de una nación: los primeros años de la evaluación en México: historia de poder, resistencia y alternativa (1982-2012)*, Buenos Aires et Ciudad de México, CLACSO, Itaca, Universidad Autónoma Metropolitana, 2012.

AGUDO SANCHÍZ Alejandro, *Una etnografía de la administración de la pobreza: la producción social de los programas de desarrollo*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2015.

ALARCÓN Cristina, « Governing by Testing: Circulation, Psychometric Knowledge, Experts and the "Alliance for Progress" in Latin America During the 1960s and 1970s », *European Education*, 2015, vol. 47, nº 3, p. 199-214.

ALAYRAC Pierre, *Une noblesse d'Europe : socio-histoire de l'autorité des économistes de la Commission européenne (1958-2019)*, Thèse de doctorat en sociologie, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.

——, « Les origines non-néolibérales d'un "tournant néolibéral" : L'économicisation des politiques européennes du marché intérieur et ses usages à partir des années 1970 », *Revue française de science politique*, 2022, vol. 72, nº 1, p. 33-53.

ALLOUCH Annabelle et ESPAGNO-ABADIE Delphine, *Contester Parcoursup. Sociologie d'une plainte*, Paris, Presses de Sciences Po, 2024.

ALVARADO Macarena, CABEZAS Gustavo, FALCK Denise et ORTEGA María Elena, *La Evaluación Docente y sus instrumentos: discriminación del desempeño docente y asociación con los resultados de los estudiantes*, Santiago de Chile, MINEDUC/PNUD, 2012.

ÁLVAREZ VALLEJOS Rolando, *Hijas e hijos de la Rebelión. Una historia política y social del Partido Comunista de Chile en postdictadura (1990-2000)*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2019.

AMERICAN EDUCATIONAL RESEARCH ASSOCIATION, AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION, et NATIONAL COUNCIL ON MEASUREMENT IN EDUCATION, *Standards for Educational and Psychological Testing*, Washington, D.C., American Educational Research Association, 2014.

ANDREWS Therese Marie et WÆRNESS Kari, « Deprofessionalization of a Female Occupation: Challenges for the Sociology of Professions », *Current Sociology*, 2011, vol. 59, nº 1, p. 42-58.

ANGOFF William H., *Scales, Norms and Equivalent Scores*, Princeton, New Jersey, Educational Testing Service, 1984.

ANSALONI Matthieu et SMITH Andy, « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et action publique*, 2017, vol. 6, nº 4, p. 9-28.

——, « Une agence au service d'une stratégie ministérielle. La crise du Mediator et la concordance des champs », *Gouvernement et action publique*, 2018, vol. 7, nº 1, p. 33-55.

ANSELL Ben W., *From the Ballot to the Blackboard: The Redistributive Political Economy of Education*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

APPLE Michael W., « Controlling the Work of Teachers » dans *Knowledge, Power, and Education. The selected works of Michael W. Apple*, New York, Londres, Routledge, 2013, p. 116-131.

ARELLANO David, « Nueva Gestión Pública ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México », *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 2002, nº 23, p. 7-40.

ARMSTRONG-FUMERO Fernando, *Elusive Unity: Factionalism and the Limits of Identity Politics in Yucatán, Mexico*, Boulder, University Press of Colorado, 2013.

ARNAUT Alberto, *Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1996.

——, *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa, 1889-1994*, Ciudad de México, Colegio de México/CIDE, 1998.

——, *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*, Ciudad de México, Documento de trabajo 4 - CIDE, 1992.

——, « Los maestros de educación básica en México: trabajadores y profesionales de la educación », communication au séminaire sur le service professionnel enseignant organisé par le CIDE, la BID, et le Sénat, 13 juin 2013.

ARRIAGADA Patricio, MATULIC J. et TRUECO C., *Descentralización de la gestión educacional en Chile*, Santiago de Chile, Documento de trabajo, 1979.

ATOCHE RODRÍGUEZ Karla Egle, SALAZAR PASTRANA Argely et DURÁN PÉREZ Ana María, « Principals Re-constructing their Professional Performance in Elementary Education: A Participatory Contribution within the Educational System in Yucatan, Mexico », *Journal of Behavior, Health & Social Issues*, 2016, vol. 8, nº 1, p. 17-25.

AU Wayne, *Unequal by Design: High-Stakes Testing and the Standardization of Inequality*, New York, Londres, Routledge, 2009.

AUST Jérôme et GOZLAN Clémentine, « Des instruments contestés. Émergence et effets de la critique des instruments du gouvernement de la recherche en France (1961-2015) », *Revue française de science politique*, 2018, vol. 68, nº 3, p. 493-514.

——, « Faire charnière entre l'État et les professions. Fabrique des réformes managériales et mobilisations professionnelles », *Politix*, 2021, vol. 135, nº 3, p. 7-18.

ÁVALOS Beatrice (dir.), *¿Héroes o villanos? La profesión docente en Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 2013.

——, « Teacher evaluation in Chile: highlights and complexities in 13 years of experience », *Teachers and Teaching*, 2018, vol. 24, nº 3, p. 297-311.

——, « Luchando por educación "para todas y todos": La visión educacional de la Unidad Popular y de Salvador Allende » dans Robert Austin Henry, Joana Salém Vasconcelos et

Viviana Canibilo Ramírez (dir.), *La vía chilena al socialismo 50 años después. Tomo II: Memoria*, Buenos Aires, CLACSO, 2020, p. 155-174.

ÁVALOS Beatrice et ASSAEL Jenny, « Moving from resistance to agreement: The case of the Chilean teacher performance evaluation », *International Journal of Educational Research*, 2006, vol. 45, nº 4-5, p. 254-266.

ÁVALOS Beatrice et COX Cristián, « Educational Policies, Change Programmes, and International Co-operation: The case of Chile » dans Kenneth King et Lene Buchert (dir.), *Changing international aid to education: Global patterns and national contexts*, Paris, UNESCO, 1999, p. 280-297.

BABB Sarah L., *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

——, « The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor », *Review of International Political Economy*, 2013, vol. 20, nº 2, p. 268-297.

BACKHOFF Eduardo, « El INEE autónomo: entre lo académico y lo político », *El Universal*, 28 octobre 2015.

BACKHOFF Eduardo et CONTRERAS ROLDAN Sofía, « "Corrupción de la medida" e inflación de los resultados de ENLACE », *Revista mexicana de investigación educativa*, 2014, vol. 19, nº 63, p. 1267-1283.

BAJARD Flora, CRUNEL Bérénice, FRAU Caroline et PARENT Fanny (dir.), *Professionnalisation(s) et État: une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2018.

BALL Stephen J., *Global Education Inc.: New Policy Networks and the Neo-Liberal Imaginary*, Abingdon, Oxon et New York, Routledge, 2012.

——, « The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity », *Journal of Education Policy*, 2003, vol. 18, nº 2, p. 215-228.

——, « The Reluctant State and the Beginning of the End of State Education », *Journal of Educational Administration and History*, 2012, vol. 44, nº 2, p. 89-103.

BALL Stephen J. et OLMEDO Antonio, « Care of the Self, Resistance and Subjectivity Under Neoliberal Governmentalities », *Critical Studies in Education*, 2013, vol. 54, nº 1, p. 85-96.

BALL Stephen J. et YOUDELL Deborah, *Hidden Privatisation in Public Education*, Londres, Education International, 2007.

BARBER Michael et MOURSHED Mona, *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*, Londres, McKinsey & Company, 2007.

——, *Nº41. Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*, Santiago de Chile, PREAL, 2008.

BARRAULT-STELLA Lorenzo, *Faire avec l'État. Étatisations, résistances et conformations des gouverné·e·s à l'ordre politique dans les sociétés différenciées*, Habilitation à diriger des recherches en science politique, Sciences Po, Paris, 2023.

——, « Science politique et éducation » dans Agnès van Zanten et Patrick Rayou (dir.), *Dictionnaire de l'éducation*, Paris, Presses universitaires de France, 2017.

——, « Addendum : propositions pour des analyses processuelles et relationnelles des contributions de l'État aux (dés)investissements politiques: », *Revue française de science politique*, 2021, vol. 71, nº 5, p. 827-846.

BARRAULT-STELLA Lorenzo, BONGRAND Philippe, HUGRÉE Cédric et SIBLOT Yasmine, « Les rapports à l'école comme rapports à l'État », *Politix*, 2020, n° 130, nº 2, p. 7-22.

BARRAULT-STELLA Lorenzo, MAILLET Antoine et VOMMARO Gabriel, « Étudier les transformations de l'action publique en Amérique latine », *Gouvernement et action publique*, 2019, vol. 8, nº 1, p. 9-34.

BARRIER Julien et MUSSELIN Christine, « La réforme comme opportunité professionnelle ? Autonomie des établissements et montée en puissance des cadres administratifs des universités », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, nº 4, p. 127-151.

BARRIER Julien, PILLON Jean-Marie et QUÉRÉ Olivier, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, nº 4, p. 9-32.

BAUDOT Pierre-Yves, « L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975) », *Revue francaise de science politique*, 2011, vol. 61, nº 1, p. 79-103.

——, « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique » dans Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 193-236.

BAUER, Michael W., BECKER, Stefan, PETERS, B. Guy, PIERRE, Jon, YESILKAGIT Kutsal (dirs.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2021.

BAYART Jean-François, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

BECA Carlos Eugenio et CERDA Ana María, *Libro guía para la formación de dirigentes de organizaciones de docentes de América latina*, Santiago de Chile, PIIE, 1986.

BECK Clive, HART Doug et KOSNIK Clare, « The Teaching Standards Movement and Current Teaching Practices », *Canadian Journal of Education / Revue canadienne de l'éducation*, 2002, vol. 27, nº 2/3, p. 175-194.

BEJAR Issac I., « Rater Cognition: Implications for Validity », *Educational Measurement: Issues and Practice*, 2012, vol. 31, nº 3, p. 2-9.

BÉLAND Daniel, CAMPBELL Andrea Louise et WEAVER Robert Kent, *Policy Feedback: How Policies Shape Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

BELLEI Cristián, *El gran experimento: mercado y privatización de la educación chilena*, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2015.

BELLEI Cristián (dir.), *Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2018.

BELLEI Cristian, RÍOS Danae DE LOS et VALENZUELA Juan Pablo, « Socioeconomic School Segregation in a Market-oriented Educational System. The Case of Chile », *Journal of Education Policy*, 2014, vol. 29, nº 2, p. 217-241.

BELLON Anne, *L'État et la toile: du développement de l'internet à la numérisation de l'action publique*, Éditions du Croquant, Vulaines-sur-Seine, 2022.

BENAMOUZIG Daniel et BESANÇON Julien, « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques », *Sociologie du Travail*, 2005, vol. 47, nº 3, p. 301-322.

BENSUSÁN Graciela et CERDAS Daniel, « Desarmar los corporativismos sindicales: diseños institucionales y recursos de poder en México y Brasil », *Desacatos*, 2021, nº 67, p. 156-179.

BENSUSAN Graciela et MIDDLEBROOK Kevin J., *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*, Primera edición., México, D.F., FLACSO Mexico, 2013.

BENSUSÁN Graciela et TAPIA Arturo, « El SNTE y la calidad educativa. Una agenda de investigación », *Revista Mexicana de Sociología*, 2013, vol. 75, nº 4, p. 557-587.

BERMAN Bruce et LONSDALE John, *Unhappy Valley: Conflict in Kenya & Africa. Book One: State & Class*, Londres, Nairobi, Athènes, J. Currey, Heinemann Kenya, Ohio University Press, 1992.

BERMAN Elizabeth Popp, *Thinking Like an Economist: How Efficiency Replaced Equality in U.S. Public Policy*, Princeton, Princeton University Press, 2022.

——, « Not Just Neoliberalism: Economization in US Science and Technology Policy », *Science, Technology, & Human Values*, 2014, vol. 39, nº 3, p. 397-431.

BERTILLOT Hugo, « Comment l'évaluation de la qualité transforme l'hôpital. Les deux visages de la rationalisation par les indicateurs », *Cahiers internationaux de sociologie de la gestion*, 2016, vol. 15, p. 11-48.

——, « Mesurer la qualité pour transformer l'hôpital ? Analyse sociotechnique d'une discrète quantification », *Revue Française de Socio-Économie*, 2017, vol. 19, nº 2, p. 131-152.

BERWICK Elissa et CHRISTIA Fotini, « State Capacity Redux: Integrating Classical and Experimental Contributions to an Enduring Debate », *Annual Review of Political Science*, 2018, vol. 21, nº 1, p. 71-91.

BEUK Cees H., « A Method for Reaching a Compromise between Absolute and Relative Standards in Examinations », *Journal of Educational Measurement*, 1984, vol. 21, nº 2, p. 147-152.

BEVAN Gwyn et HOOD Christopher, « What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System », *Public Administration*, 2006, vol. 84, nº 3, p. 517-538.

BEZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

——, *Les rationalisations des bureaucraties. Perspectives wébériennes sur la nouvelle gestion publique*, Habilitation à diriger des recherches en science politique, Sciences Po, Paris, 2014.

——, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, 2007, nº 35, p. 9-29.

——, « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012, vol. 193, nº 3, p. 16-37.

——, « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 2005, vol. 47, nº 4, p. 431-450.

——, « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique. », *Revue francaise de science politique*, 2020, vol. 70, nº 1, p. 21-47.

——, « Rationalisation salariale dans l'administration française. Un instrument indiscret » dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 71-122.

——, « The Hidden Politics of Administrative Reform: Cutting French Civil Service Wages with a Low-Profile Instrument », *Governance*, 2007, vol. 20, nº 1, p. 23-56.

——, « The Neo-Managerial Turn of Bureaucratic States: More Steering, More Devolution » dans Desmond King et Patrick Le Galès (dir.), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2017, p. 251-278.

BEZES Philippe, BILLOWS Sebastian, DURAN Patrice et LALLEMENT Michel, « Introduction. Pour une sociologie de la rationalisation. De Max Weber aux programmes de recherche contemporains », *L'Année sociologique*, 2021, vol. 71, nº 1, p. 11-38.

BEZES Philippe, CHIAPELLO Ève et DESMAREZ Pierre, « Introduction : La tension savoir-pouvoir à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance », *Sociologie du travail*, 2016, vol. 58, nº 4, p. 347-369.

BEZES Philippe et DEMAZIÈRE Didier, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, 2011, vol. 53, nº 3, p. 293-305.

BEZES Philippe et JOIN-LAMBERT Odile, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du Travail*, 2010, vol. 52, nº 2, p. 133-150.

BEZES Philippe et LE LIDEC Patrick, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, nº 3, p. 407-433.

BEZES Philippe et MUSSELIN Christine, « Le New Public Management : entre rationalisation et marchandisation ? » dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Une 'French Touch' dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 128-151.

BEZES Philippe et PIERRU Frédéric, « État, administration et politiques publiques : les déliaisons dangereuses », *Gouvernement et action publique*, 2012, nº 2, p. 41-87.

BIZBERG Ilán, *Estado y sindicalismo en México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1990.

BLANC Eric, *Red State Revolt: The Teachers' Strike Wave and Working-Class Politics*, Londres, New York, Verso, 2019.

BLIESEMANN DE GUEVARA Berit (dir.), *Statebuilding and State-Formation: the Political Sociology of Intervention*, Londres, Routledge, 2012.

BOCKING Paul, « The Mexican Teachers' Movement in the Context of Neoliberal Education Policy and Strategies for Resistance », *Labor and Society*, 2019, vol. 22, nº 1, p. 61-76.

BONAL Xavier, « Plus ça change …The World Bank Global Education Policy and the Post-Washington Consensus », *International Studies in Sociology of Education*, 2002, vol. 12, nº 1, p. 3-22.

BONGRAND Philippe et LABORIER Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, nº 1, p. 73-111.

BONIFAZ Rodolfo, « Origen de la Evaluación Docente y su conexión con las políticas públicas en educación » dans Jorge Manzi, Roberto González et Yulan Sun (dir.), *La Evaluación Docente en Chile*, Santiago de Chile, MIDE, 2011, p. 15-32.

BOSWELL John, CORBETT Jack et RHODES R. A. W., *The Art and Craft of Comparison: Comparative Analysis in Social Science Research*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2019.

BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'état: grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1989.

——, *Sur l'État. Cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012.

——, « Cours du 7 mars 1991 » dans *Sur l'État. Cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012.

——, « Cours du 14 mars 1991 » dans *Sur l'État. Cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012.

——, « Against the Policy of Depoliticization », *Studies in Political Economy*, 2002, vol. 69, nº 1, p. 31-41.

——, « Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1993, vol. 96, nº 1, p. 49-62.

——, « L'illusion biograpique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1986, vol. 62-63, p. 69-72.

BOURDIEU Pierre et de SAINT MARTIN Monique, « Les catégories de l'entendement professoral », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1975, vol. 1, nº 3, p. 68-93.

BOURGEOIS Marine, « Catégorisations et discriminations au guichet du logement social. Une comparaison de deux configurations territoriales » dans Pierre-Yves Baudot et Anne Revillard (dir.), *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 177-210.

BOURGUIGNON Annick et CHIAPELLO Ève, « The Role of Criticism in the Dynamics of Performance Evaluation Systems », *Critical Perspectives on Accounting*, 2005, vol. 16, nº 6, p. 665-700.

BOUSSARD Valérie, DEMAZIÈRE Didier et MILBURN Philip, *L'injonction au professionnalisme: analyses d'une dynamique plurielle*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010.

BOUYAT Jeanne, *The school boundaries of the national community. Institutional xenophobia, site effects, and counterhegemonic education in high schools of low-income areas of Johannesburg*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po, Paris, 2021.

BOWKER Geoffrey C. et STAR Susan Leigh, *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences*, Cambridge, Londres, MIT Press, 2000.

BRASLAVSKY Cecilia et COSSE Gustavo, *Nº5. Las actuales reformas educativas en América latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*, Santiago de Chile, PREAL, 1996.

BRASS Jory et HOLLOWAY Jessica, « Re-Professionalizing Teaching: the New Professionalism in the United States », *Critical Studies in Education*, 2021, vol. 62, nº 4, p. 519-536.

BRAUN Dietmar et GILARDI Fabrizio, « Taking 'Galton's Problem' Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion », *Journal of Theoretical Politics*, 2006, vol. 18, nº 3, p. 298-322.

BRESSER PEREIRA Luiz Carlos, « Bureaucratie publique et réforme managériale. La réforme administrative brésilienne de 1995 », *Revue internationale de politique comparée*, 2010, vol. 17, nº 3, p. 143-155.

BRESSER PEREIRA Luiz Carlos et SPINK Peter (dir.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.

BRITTON John A., « Teacher Unionization and the Corporate State in Mexico, 1931-1945 », *The Hispanic American Historical Review*, 1979, vol. 59, nº 4, p. 674-690.

BROADFOOT Patricia, « Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'Etat évaluateur », *Revue française de pédagogie*, 2000, vol. 130, nº 1, p. 43-55.

BRODKIN E. Z., « Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, vol. 21, nº 2, p. 1253-1277.

BROWN Wendy, *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*, Princeton, Princeton University Press, 2017.

BRUNO Isabelle et DIDIER Emmanuel, *Benchmarking: l'État sous pression statistique*, Paris, La Découverte, 2013.

BRUNSSON Nils et JACOBSSON Bengt (dir.), *A World of Standards*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

BUISSON-FENET Hélène et PONS Xavier, *School Evaluation Policies and Educating States: Trends in Four European Countries*, Bern, Peter Lang, 2014.

——, « Un "sujet qui fâche". L'évaluation des enseignants en France, entre défense statutaire, injonction au professionnalisme et autonomie professionnelle », *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 2017, vol. 10, nº 3, p. 381-396.

BURTON Guy, « Hegemony and Frustration: Education Policy Making in Chile under the Concertación, 1990-2010 », *Latin American Perspectives*, 2012, vol. 39, nº 4, p. 34-52.

BUSEMEYER Marius R., GARRITZMANN Julian L. et NEIMANNS Erik, *A Loud but Noisy Signal? Public Opinion and Education Reform in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.

BUSEMEYER Marius R. et TRAMPUSCH Christine, « Review Article: Comparative Political Science and the Study of Education », *British Journal of Political Science*, 2011, vol. 41, nº 2, p. 413-443.

CAICEO ESCUDERO Jaime, *Un esbozo para la historia del CPEIP*, Santiago de Chile, CPEIP, 1999.

CALABRESI Guido et BOBBITT Philip, *Tragic Choices. The Conflicts Society Confronts in the Allocation of Tragically Scarce Resources*, New York, Norton, 1978.

ÇALIŞKAN Koray et CALLON Michel, « Economization, Part 1: Shifting Attention from the Economy Towards Processes of Economization », *Economy and Society*, 2009, vol. 38, nº 3, p. 369-398.

CALLON Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheus dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1986, vol. 36, p. 169-208.

CALLON Michel, MILLO Yuval et MUNIESA Fabian (dir.), *Market Devices*, Malden, MA, Blackwell, 2007.

CAMP Roderic Ai, *Mexican Political Biographies, 1935-2009*, Austin, University of Texas Press, 2011.

CAMPBELL John L. et PEDERSEN Ove Kaj, *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*, Princeton, Princeton University Press, 2014.

CARDOSO Manuel et STEINER-KHAMSI Gita, « The Making of Comparability: Education Indicator Research from Jullien de Paris to the 2030 Sustainable Development Goals », *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 2017, vol. 47, nº 3, p. 388-405.

CARPENTER Daniel P., *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press, 2010.

——, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

CARRILLO CASTRO Alejandro, *La reforma administrativa en México*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1978.

CARSON John, *The Measure of Merit: Talents, Intelligence, and Inequality in the French and American Republics, 1750-1940*, Princeton, Princeton University Press, 2007, 401 p.

CARUSO Marcelo, « Liberal Governance and the Making of Hierarchies: Oberlehrer in Munich's Elementary Schools (1871–1918) », *Journal of Educational Administration and History*, 2009, vol. 41, nº 3, p. 223-237.

CASANOVA Hugo, « Educación: por un diálogo fundado en el saber », *La Jornada,* 3 juillet 2015.

CASTILLA Emilio J., « Gender, Race, and Meritocracy in Organizational Careers », *American Journal of Sociology*, 2008, vol. 113, nº 6, p. 1479-1526.

CEJUDO Guillermo M., « Explaining Change in the Mexican Public Sector: the Limits of New Public Management », *International Review of Administrative Sciences*, 2008, vol. 74, nº 1, p. 111-127.

CENEVAL, *Origen y evolución del Ceneval*, Ciudad de México, Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, 2017.

CENTENO Miguel Ángel, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico.*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1994.

——, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2002.

——, « Max Weber y el Estado latinoamericano », dans Álvaro Morcillo Laiz et Eduardo Weisz (dir.), *Max Weber en Iberoamérica: nuevas interpretaciones, estudios empíricos y recepción*, Ciudad de México, CIDE/Fondo de Cultura Économica, 2016, p. 397-418.

CENTENO Miguel Ángel et FERRARO Agustín (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

——, *State and Nation Making in Latin America and Spain: The Rise and Fall of the Developmental State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

——, *State and Nation Making in Latin America and Spain: the Neoliberal State and Beyond*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2023.

CENTENO Miguel Ángel, KOHLI Atul, MISTREE Dinsha et YASHAR Deborah J. (dir.), *States in the Developing World*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2017.

CENTENO Miguel Ángel et SILVA Patricio (dir.), *The Politics of Expertise in Latin America*, Basingstoke, Hampshire, Macmillan, 1998.

CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS, « 50 años de historia del Centro de Estudios Educativos. Origen, permanencias y transformaciones en su identidad », *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 2013, vol. 43, nº 3, p. 153-178.

CENTRO DE ESTUDIOS MINEDUC, *Apuntes nº22. Variación en la información estadística de los docentes de la educación en desempeño, año 2021*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2022.

CENTRO DE ESTUDIOS MINEDUC, *Apuntes nº8. Variación docente 2020*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2020.

CEPAL, *Education and Knowledge: Basic Pillars of Changing Production Patterns with Social Equity*, Santiago, Chile, United Nations Publications, 1992.

CEPAL et OREALC, *Education and Knowledge: Basic Pillars of Changing Production Patterns with Social Equity*, Santiago de Chile, United Nations, 1992.

de CERTEAU Michel, *L'invention du quotidien. 1. Arts de faire*, Paris, Gallimard, 1980.

CHAMBERS-JU Christopher, *Mobilizing Teachers: Education Politics and the New Labor Movement in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2024.

——, « Adjustment Policies, Union Structures, and Strategies of Mobilization: Teacher Politics in Mexico and Argentina », *Comparative Politics*, 2021, vol. 53, nº 2, p. 185-207.

CHAMBERS-JU Christopher et FINGER Leslie, « Teachers' Unions in Mexico: The Politics of Patronage » dans Terry M. Moe et Susanne Wiborg (dir.), *The Comparative Politics of Education*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 215-238.

CHAMPY Florent, *Nouvelle théorie sociologique des professions*, Paris, Presses universitaires de France, 2011.

CHIAPELLO Ève, « Financialization as a Socio-technical Process » dans Philip Mader, Daniel Mertens et Natascha van der Zwan (dir.), *The Routledge International Handbook of Financialization*, Londres, Routledge, 2020, p. 81-91

CHIAPELLO Ève et GILBERT Patrick, *Sociologie des outils de gestion: introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, Paris, La Découverte, 2013.

CHIBBER Vivek, « Bureaucratic Rationality and the Developmental State », *American Journal of Sociology*, 2002, vol. 107, nº 4, p. 951-989.

CHOUHY Gabriel, « The Moral Life of Econometric Equations: Factoring Class Inequality into School Quality Valuations in Chile », *European Journal of Sociology*, 2021, vol. 62, nº 1, p. 141-182.

CHRISTENSEN Tom et LÆGREID Per (dir.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham et Northampton, Edward Elgar, 2006.

CHUBB John E. et MOE Terry M., *Politics, Markets, and America's Schools*, Washington, Brookings Institution, 1990.

CLOSE Kevi, AMREIN-BEARDSLEY Audrey et COLLINS Clarin, *State-Level Assessments and Teacher Evaluation Systems after the Passage of the Every Student Succeeds Act: Some Steps in the Right Direction*, Boulder, National Education Policy Center, 2018.

CLOWES George A., « Helping Teachers Raise Student Achievement: An Interview with William L. Sanders », *The Heartland Institute*, 1999.

CNSPD, « Comunicado 129. Se suspenden indefinidamente los procesos de evaluación para ingreso, promoción y permanencia en educación », Ciudad de México, SEP, 2015.

——, *Manual para el evaluador. Etapa 2: Proyecto de Enseñanza para la Evaluación del Desempeño del Personal Docente y Técnico Docente*, Ciudad de México, SEP, 2018.

CNTE, *Hacia la educación que necesitamos los mexicanos*, Ciudad de México, CNTE, 2013.

COBURN Cynthia E., « Beyond Decoupling: Rethinking the Relationship Between the Institutional Environment and the Classroom », *Sociology of Education*, 2004, vol. 77, nº 3, p. 211-244.

COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE, *Primer Congreso nacional de educación: informe final*, Santiago de Chile, CPCH, 1997.

——, « Consideraciones sobre los resultados Jornada de Reflexión Nacional sobre Carrera Profesional », *Docencia*, 2007, nº 33, p. 91-92.

——, *Comisión de calificaciones (Papel de trabajo)*, Santiago de Chile, Archivo nacional de la administración, s.d.

——, *Documento base. Congreso de educación*, Santiago de Chile, Colegio de Profesores, 2021.

——, *El despertar de la educación pública. Resoluciones del Congreso Nacional de Educación 2021*, Santiago de Chile, Colegio de Profesores, 2021.

——, *Petitorio nacional 2019*, Santiago de Chile, Colegio de Profesores, 2019.

——, *Petitorio nacional 2022*, Santiago de Chile, Colegio de Profesores, 2022.

——, *Aprendiendo a calcular el salario docente. Año 2023*, Santiago de Chile, Colegio de Profesores, 2023.

COLL Tatiana, « El INEE no es, ni será autónomo », *La Jornada*, 5 mai 2017.

——, « El dilema de la autonomía del INEE », *La Jornada,* 28 juin 2013.

COLLIER Ruth Berins et COLLIER David, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1991.

COLLIER Ruth Berins et HANDLIN Samuel (dir.), *Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2009.

COLLOMBON Maya, « Écrire l'international. Genèses d'une politique de développement transnational, le Plan Puebla Panama », *Critique internationale*, 2017, vol. 77, nº 4, p. 33.

COMBES Hélène, *Faire parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, 2011.

——, *Foyers contestataires à Mexico: du plantón à Morena (2006-2018). Pour une sociologie de l'engagement : un regard latino-américaniste.*, Habilitation à diriger des recherches, ENS-PSL, Paris, 2018.

——, « Camper au cœur du pouvoir. Le plánton post-électoral de 2006 à Mexico », *Revue internationale de politique comparee*, 2010, vol. 17, nº 2, p. 53-70.

COMISIÓN NACIONAL CHILENA DE COOPERACIÓN CON UNESCO, *Memoria patrimonial del CPEIP 1967-2017. Aportes a la historia de la política educacional de los últimos 50 años en Chile,* Santiago de Chile, UNESCO/MINEDUC, 2018.

COMISION NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION CHILENA DESIGNADA POR S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, *Informe de la comisión nacional para la modernización de la educación*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1995.

COMITE TECNICO ASESOR DEL DIALOGO NACIONAL SOBRE LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION CHILENA DESIGNADO POR S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1995.

COMPTON Mary et WEINER Lois (dir.), *The Global Assault on Teaching, Teachers, and their Unions. Stories for Resistance*, New York, Palgrave, 2008.

CONCHA Luis, « El lado W del MAPU », *La Tercera*, 14 septembre 2008.

CONNELLY Thomas, *Evaluación docente: Resultados nacionales, regionales y comunales*, Santiago de Chile, Biblioteca Nacional del Congreso, 2011.

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACION, *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*, Santiago de Chile, 2006.

COOK María Lorena, *Organizing Dissent: Unions, the State, and the Democratic Teachers' Movement in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1995.

CORDERO ARROYO Graciela et JIMENEZ MORENO Jose Alfonso, « La política de ingreso a la carrera docente en México: Resultados de una supuesta idoneidad », *Education Policy Analysis Archives*, 2018, vol. 26, nº 5, p. 1-27.

CORNEJO Rodrigo, « Condiciones de trabajo y bienestar/malestar docente en profesores de enseñanza media de Santiago de Chile », *Educação & Sociedade*, 2009, vol. 30, p. 409-426.

CORNEJO Rodrigo, ASSAEL Jenny, QUIÑONES Marcela, REDONDO Jesús et ROJAS Karina, *Bienestar/malestar docente y condiciones de trabajo en profesores de enseñanza media de Santiago*, Santiago de Chile, FONIDE/MINEDUC, 2009.

CORRALES Javier, *Nº14. Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*, Santiago de Chile, PREAL, 1999.

COYOLI Julia Smith, *How Unions Bring About Policy Implementation: Education Reform, Teachers' Unions, and Subnational Politics in Mexico*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Harvard, Cambridge, 2024.

CPEIP, *Marco para la buena enseñanza*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2006.

——, *Evaluación del desempeño profesional docente. Resultados 2013*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2013.

——, *Evaluación del desempeño profesional docente. Resultados 2014*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2014.

——, *Resultados Nacionales Evaluación Docente 2019*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2020.

——, *Resultados Nacionales Evaluación Docente 2020*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2021.

——, *Rúbricas para evaluar el desempeño docente en el Portafolio. Primer Ciclo Educación Básica Proceso de evaluación 2021*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2021.

CRESPIN Renaud, « Connaître ou informer : la carrière sociale des tests ELISA/VIH dans deux enquêtes épidémiologiques en France et aux États-Unis », *Sciences sociales et santé*, 2006, vol. 24, nº 4, p. 53-89.

CUSSAC Pablo, « La frontière évaluative de l'État. Usages et résistances à un instrument de gouvernement par la performance de la profession enseignante au Mexique (2008-2019) », *Politix*, 2021, vol. 135, nº 3, p. 107-134.

——, *La politique d'évaluation des enseignants mexicains. Une bureaucratisation managériale,* Mémoire de master en sociologie politique comparée, Sciences Po, Paris, 2018.

CUSSO Roser et D'AMICO Sabrina, « From Development Comparatism to Globalization Comparativism: Towards More Normative International Education Statistics », *Comparative Education*, 2005, vol. 41, nº 2, p. 199-216.

DAHLER-LARSEN Peter, *The Evaluation Society*, Stanford, Stanford University Press, 2011.

DALE Roger et ROBERTSON Susan L., « The Varying Effects of Regional Organizations as Subjects of Globalization of Education », *Comparative Education Review*, 2002, vol. 46, nº 1, p. 10-36.

DANIELSON Charlotte, *Enhancing Professional Practice: a Framework for Teaching*, 2e éd., Alexandria, Association for Supervision and Curriculum Development, 2007.

DARGENT Eduardo, *Technocracy and Democracy in Latin America: the Experts Running Government*, New York, Cambridge University Press, 2015.

DARLING-HAMMOND Linda, *The Right to Learn: a Blueprint for Creating Schools that Work*, San Francisco, Jossey-Bass, 1997.

——, *Reshaping Teaching Policy, Preparation, and Practice. Influences of the National Board for Professional Teaching Standards*, Washington, American Association of Colleges for Teacher Education/National Partnership for Excellence and Accountability, 1999.

——, « A Proposal for Evaluation in the Teaching Profession », *The Elementary School Journal*, 1986, vol. 86, no 4, p. 531-551.

DARMON Muriel, « Le psychiatre, la sociologue et la boulangère : analyse d'un refus de terrain », *Genèses*, 2005, vol. 58, no 1, p. 98-112.

DASTON Lorraine, « Objectivity and the Escape from Perspective », *Social Studies of Science*, 1992, vol. 22, no 4, p. 597-618.

DAVIES Scott, QUIRKE Linda et AURINI Janice, « The New Institutionalism Goes to the Market: The Challenge of Rapid Growth in Private K–12 Education » dans Hanz-Dieter Meyer et Brian Rowan (dir.), *The New Institutionalism in Education*, Albany, State University of New York Press, 2006, p. 103-122.

DEMAZIÈRE Didier et GADÉA Charles, *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, 2009.

DEMAZIÈRE Didier, « Conclusion : la professionnalisation dans tous ses états » dans Flora Bajard, Bérénice Crunel, Caroline Frau et Fanny Parent (dir.), *Professionnalisation(s) et État: une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2018, p. 291-307.

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS LEGISLATIVOS Y DOCUMENTALES, *Historia de la Ley N° 20.903: Crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas*, Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional, 2018.

DESROSIÈRES Alain, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2010.

——, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte, 2014.

——, « Classer et mesurer : les deux faces de l'argument statistique », *Réseaux*, 1995, vol. 13, no 71, p. 11-29.

DEZALAY Yves et GARTH Bryant G., *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*, Chicago, University of Chicago Press, 2002.

DIDIER Emmanuel, *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le New Deal et la démocratie*, Paris, La Découverte, 2009.

DING Iza, « Performative Governance », *World Politics*, 2020, vol. 72, no 4, p. 525-556.

DOBRY Michel, « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 54, nº 4-5, p. 585-614.

DOGAN Aykiz, *L'étatisation turque dans l'entre-deux-guerres et ses acteurs : construire un ordre mondial par l'expertise*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2022.

DOLOWITZ David Peter, PLUGARU Rodica et SAURUGGER Sabine, « The Process of Transfer: The Micro-influences of Power, Time and Learning », *Public Policy and Administration*, 2020, vol. 35, nº 4, p. 445-464.

DOUNIÈS Thomas, *Différencier pour gouverner. L'État et la scolarisation des enfants de l'immigration dans la France contemporaine (1945-2023)*, thèse de doctorat en science politique, Université de Picardie Jules Verne, Amiens, 2023.

DUBOIS Vincent, *La politique culturelle : genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999

—— *Contrôler les assistés : genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir, 2021.

—— (dir.), *Les structures sociales de l'action publique : analyser les politiques publiques avec la sociologie des champs*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2022.

DUMONT Louis, *Homo hierarchicus: le système des castes et ses implications*, Paris, Gallimard, 1971.

DUMOULIN Laurence, LA BRANCHE Stéphane, ROBERT Cécile et WARIN Philippe (dir.), *Le recours aux experts, raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

DURKHEIM Émile, *Leçons de sociologie. Physique des moeurs et du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1950.

DUSSAUGE-LAGUNA Mauricio, « ¿Todos los Caminos Llevan a la Nueva Gestión Pública?: tres Argumentos sobre las Reformas Administrativas en los Países en Desarrollo Transición », *Estado, gobierno, gestión pública*, 2009, nº 13, p. 23-51.

——, « "Doublespeak Populism" and Public Administration: The Case of Mexico » dans Michael W. Bauer et al. (dir.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2021, p. 178-199.

DUTERCQ Yves et ZANTEN Agnès VAN, « Présentation: l'évolution des modes de régulations de l'action publique en éducation », *Éducation et Sociétés*, 2001, vol. 8, nº 2, p. 5-10.

ECHÁVARRI Jaime et PERAZA Cecilia, « Modernizing Schools in Mexico: The Rise of Teacher Assessment and School-Based Management Policies », *Education Policy Analysis Archives*, 2017, vol. 25, nº 0, p. 90.

EDUCACION 2020, *El Plan maestro. Diálogos para la profesión docente*, Santiago de Chile, Educación 2020, 2014.

——, *La reforma educativa que Chile necesita. Calidad, equidad, inclusión y educación pública, 26 propuestas y 20 metas para el 2020*, Santiago de Chile, Educación 2020, 2013.

EL UNIVERSAL, « Disurso. Enrique Pela Nieto sobre reforma educativa », 11 déc. 2012.

ELIAS Norbert, *La Dynamique de l'Occident,* Paris, Calmann-Lévy, 1975.

EPSTEIN Steven, *Impure Science: AIDS, Activism, and the Politics of Knowledge*, Berkeley, University of California Press, 1998.

ESPELAND Wendy Nelson, *The Struggle for Water: Politics, Rationality, and Identity in the American Southwest*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.

ESPELAND Wendy Nelson et SAUDER Michael, *Engines of Anxiety: Academic Rankings, Reputation, and Accountability*, New York, SAGE, 2016.

——, « Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds », *American Journal of Sociology*, 2007, vol. 113, nº 1, p. 1-40.

——, « The Discipline of Rankings: Tight Coupling and Organizational Change », *American Sociological Review*, 2009, vol. 74, nº 1, p. 63-82.

ESPELAND Wendy Nelson et STEVENS Mitchell L., « Commensuration as a Social Process », *Annual Review of Sociology*, 1998, vol. 24, nº 1, p. 313-343.

——, « A Sociology of Quantification », *European Journal of Sociology*, 2008, vol. 49, nº 03, p. 401.

ESPINOSA Julieta, « Les évaluations au mexique : un effet de la globalisation impliquant le syndicat des enseignants », *Carrefours de l'éducation*, 2012, vol. 33, nº 1, p. 45.

ESPINOZA G. Antonio, *Education and the State in Modern Peru: Primary Schooling in Lima 1821-c. 1921*, New York, Palgrave Macmillan, 2016.

——, « National Education Systems: Latin America » dans John L. Rury et Eileen H. Tamura (dir.), *The Oxford Handbook of the History of Education*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 198-212.

ESTRADA SAAVEDRA Marco, *El pueblo ensaya la revolución: la APPO y el sistema de dominación oaxaqueño*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016.

——, « Disidencias y connivencias. La colonización del sistema educativo oaxaqueño por parte de la sección XXII del SNTE. » dans Alejandro Agudo Sanchíz et Marco Estrada Saavedra (dir.), *Formas reales de la dominación del estado: persepctivas interdisciplinarias del poder y la política*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2014, p. 153-196.

EUBANKS Virginia, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, New York, St. Martin's Press, 2017.

EVANS Peter B., *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

EVETTS Julia, « The Sociological Analysis of Professionalism: Occupational Change in the Modern World », *International Sociology*, 2003, vol. 18, nº 2, p. 395-415.

——, « Trust and Professionalism: Challenges and Occupational Changes », *Current Sociology*, 2006, vol. 54, nº 4, p. 515-531.

EYAL Gil, *The Crisis of Expertise*, Cambridge, Polity Press, 2019.

——, « For a Sociology of Expertise: The Social Origins of the Autism Epidemic », *American Journal of Sociology*, 2013, vol. 118, nº 4, p. 863-907.

EYRAUD Corine, *Le capitalisme au cœur de l'État : comptabilité privée et action publique*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2013.

FALABELLA Alejandra, « El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009) », *Educação & Sociedade*, 2015, vol. 36, nº 132, p. 699-722.

——, « The Seduction of Hyper-Surveillance: Standards, Testing, and Accountability », *Educational Administration Quarterly*, 2021, vol. 57, nº 1, p. 113-142.

FALABELLA Alejandra et RAMOS ZINCKE Claudio, « Dispositivo de evaluación educacional y gubernamentalidad en Chile: los orígenes (1844-1970) », *CUHSO*, 2020, vol. 30, nº 2, p. 240-269.

FALLETI Tulia Gabriela, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2010.

FELOUZIS Georges, VAN ZANTEN Agnès et MAROY Christian, *Les marchés scolaires: sociologie d'une politique publique d'éducation*, Paris, Presses universitaires de France, 2013.

FERGUSON James, *The Anti-Politics Machine: « Development », Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.

FERNANDEZ Bastián et URQUIETA Claudia, « La pérdida de poder del club de "expertos" de la Educación », *El Mostrador*, 12 février 2014.

FERNANDEZ COFRE María Beatriz, FERNANDEZ QUEVEDO Loreto, DIAZ NAVARRO Mónica et JOFRE CACERES Patricia, « Respuesta e interpretación a políticas de rendición de cuentas de formación docente en Chile », *Pensamiento educativo*, 2021, vol. 58, nº 1, p. 1-16.

FERNANDEZ Sergio, « Carrera magisterial: ¿promoción o control docente? » dans Aurora Loyo (dir.), *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994)*, Ciudad de México, Plaza y Valdés, 1997, p. 213-233.

FERRARO Agustin E., FONDEVILA Gustavo, RASTROLLO Juan José et CENTENO Miguel Ángel, « Internal Structure of the Neoliberal State: Power and Public Policy in Latin America and Spain, 1973–2020 » dans Miguel Ángel Centeno et Agustín E. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: the Neoliberal State and Beyond*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2023, p. 495-534.

FLORES-MACÍAS Gustavo, *After Neoliberalism? The Left and Economic Reforms in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

FLYVBJERG Bent, « Five Misunderstandings About Case-Study Research », *Qualitative Inquiry*, 2006, vol. 12, nº 2, p. 219-245.

FOUCAULT Michel, *Surveiller et punir: naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.

——, *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Seuil/Gallimard, 2004.

——, *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Seuil/Gallimard, 2004.

——, *Wrong-Doing, Truth-Telling: The Function of Avowal in Justice*, Chicago, University of Chicago Press, 2014.

FOUCAULT Michel, « Le sujet et le pouvoir » dans *Dits et écrits. Vol. 4 : 1980-1988*, Paris, Gallimard, 1994, p. 222-242.

FOUCAULT Michel, « Omnes et singulatim : vers une critique de la raison politique », *Débat*, 1986, nº 41, p. 5-35.

FOURCADE Marion, *Economists and Societies: Discipline and Profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

——, « Ordinalization: Lewis A. Coser Memorial Award for Theoretical Agenda Setting 2014 », *Sociological Theory*, 2016, vol. 34, nº 3, p. 175-195.

FOURCADE Marion, « Ordinal Citizenship », *The British Journal of Sociology*, 2021, vol. 72, nº 2, p. 154-173.

FOURCADE Marion et BABB Sarah L., « The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries », *American Journal of Sociology*, 2002, vol. 108, nº 3, p. 533-579.

FOURCADE Marion et GORDON Jeffrey, « Learning Like a State: Statecraft in the Digital Age », *Journal of Law and Political Economy*, 2020, vol. 1, nº 1, p. 78-108.

FOURCADE Marion et HEALY Kieran, *The Ordinal Society*, Cambridge et Londres, Harvard University Press, 2024.

——, « Classification Situations: Life-Chances in the Neoliberal Era », *Accounting, Organizations and Society*, 2013, vol. 38, nº 8, p. 559-572.

——, « Categories All the Way Down », *Historical Social Research / Historische Sozialforschung*, 2017, vol. 42, nº 1 (159), p. 286-296.

FOURCADE Marion, OLLION Etienne et ALGAN Yann, « The Superiority of Economists », *Journal of Economic Perspectives*, 2015, vol. 29, nº 1, p. 89-114.

FOWERAKER Joe, *Popular Mobilization in Mexico: The Teachers' Movement, 1977-87*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 1993.

FRANCE Pierre et VAUCHEZ Antoine, *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

FRANÇOIS Bastien et VAUCHEZ Antoine, *Politique de l'indépendance. Formes et usages contemporains d'une technologie de gouvernement*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2020.

FREIDSON Eliot, *Profession of Medicine: a Study of the Sociology of Applied Knowledge*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.

——, *Professionalism: the Third Logic*, Cambridge, Polity Press, 2001.

FRIEDMAN Milton, « The Role of Government in Education » dans Robert A. Solo (dir.), *Economics and the Public Interest*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1955, p. 123-144.

FUENTES Olac, « Educación pública y sociedad » dans Pablo González Casanova et Enrique Florescano (dir.), *México, hoy*, Ciudad de México, Siglo XXI, 1979.

—— « Los maestros y el proceso político en la Universidad Pedagógica Nacional », *Cuadernos Políticos*, 1979, nº 21, p. 91-103.

GABOR Daniela, « The (European) Derisking State », *SocArXiv*, preprint en ligne.

GAINS Francesca, « Executive Agencies in Government: The Impact of Bureaucratic Networks on Policy Outcomes », *Journal of Public Policy*, 2003, vol. 23, nº 1, p. 55-79.

GAJARDO Marcela, *Nº15. Reformas educativas en América latina. Balance de una década.*, Santiago de Chile, PREAL, 1999.

——, *Nº65. La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar?*, Santiago de Chile, PREAL, 2012.

GÁRATE Manuel, *La revolución capitalista de Chile: 1973-2003*, Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012.

GARCIA María Rosa, TORRES Pablo E. et LEYTON Carolina, « Representaciones cognitivas involucradas en la corrección de portafolios docentes », *Pensamiento Educativo, Revista de Investigación Latinoamericana (PEL)*, 2013, vol. 50, nº 1, p. 21-39.

GARRETÓN Manuel A, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, Santiago de Chile, ARCIS, CLACSO, El Desconcierto, 2013.

GAY Renaud, *L'État hospitalier. Réformes hospitalières et formation d'une administration spécialisée en France (années 1960-années 2000)*, Thèse de doctorat en science politique, Grenoble, Université Grenoble Alpes, 2018.

GAYON Vincent, « Homologie et conductivité internationales. L'État social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements », *Critique internationale*, 2013, vol. 59, nº 2, p. 47-67.

——, « De quoi est fait « l'ordre économique international » ? », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2020, vol. 234, nº 4, p. 4-13.

——, « Écrire, prescrire, proscrire. Notes pour une sociogénétique de l'écrit bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2016, vol. 213, nº 3, p. 84-103.

GAZIBO Mamoudou, « La démarche comparative binaire : éléments méthodologiques a partir d'une analyse de trajectoires contrastées de démocratisation », *Revue internationale de politique comparée*, 2002, vol. 9, nº 3, p. 427-449.

GEDDES Barbara, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.

GEWIRTZ Sharon, MAHONY Pat, HEXTALL Iam et CRIBB Alan (dir.), *Changing Teacher Professionalism. International Trends, Challenges, and Ways Forward*, New York, Routledge, 2009.

GILMAN Nils, *Mandarins of the Future. Modernization Theory in Cold War America,* Baltimore, Johns Hopkings University Press, 2003.

GIRAUD Baptiste, YON Karel et BÉROUD Sophie, *Sociologie politique du syndicalisme*, Paris, Armand Colin, 2018.

GIRAUD Olivier, « Les défis de la comparaison à l'âge de la globalisation : pour une approche centrée sur les cas les plus différents inspirée de Clifford Geertz », *Critique internationale*, 2012, vol. 57, nº 4, p. 89-110.

GIRAUDY Agustina, MONCADA Eduardo et SNYDER Richard (dir.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

GOLANN Joanne W., « Conformers, Adaptors, Imitators, and Rejecters: How No-excuses Teachers' Cultural Toolkits Shape Their Responses to Control », *Sociology of Education*, 2018, vol. 91, nº 1, p. 28-45.

GOMORA LUNA Manuel, « Las razones. Congreso Nacional de Edcuación del SNTE », *AZ. Revista de educación y cultura*, 2007.

GONZALEZ Francisco Enrique, *Dual Transitions from Authoritarian Rule: Institutionalized Regimes in Chile and Mexico, 1970-2000*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2008.

GONZÁLEZ Luis Eduardo, *Arriba profes de Chile: de la precarización neoliberal a la reorganización docente*, Santiago de Chile, América en Movimiento, 2015.

GONZÁLEZ Roberto, GUERRA Marcelino et RIVERA Lucía, *Anatomía política de la reforma educativa*, Ciudad de México, Universidad Pedagógica Nacional, 2017.

——, *Cancelar la reforma educativa en México. Un kit para luchar contra la educación neoliberal*, Sevilla, Iberoamérica social, 2019.

——, « El ciclo de las reformas educativas: 2012-2019. Poder cognitivo y gestión de las resistencias » dans Miguel Ángel Ramírez Zaragoza (dir.), *Las luchas de la CNTE: debates analíticos sobre sur relevancia histórica*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, p. 203-236.

GONZALEZ VAZQUEZ Alejandro, NIETO MORALES Fernando et PEETERS Rik, « Parabureaucracy: The case of Mexico's "Servants of the Nation" », *Governance*, 2023, early view, en ligne, p. 1-23.

GORSKI Philip S., *The Disciplinary Revolution: Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe*, Chicago et Londres, University of Chicago Press, 2003.

GOZLAN Clémentine, « Une mobilisation réformatrice ? *Sauvons la recherche* et la genèse des réformes de politique scientifique en France », *Politix*, 2021, vol. 135, nº 3, p. 73-106.

GRAIZBORD Diana et DE SOUZA LEÃO Luciana, « The Political Work of "Culture" in Struggles to Reform the Mexican State », *Politics and Society,* 2023, vol. 51, nº 4, p. 567-596.

GRAJALES Jacobo, « Privatisation et fragmentation de la violence en Colombie. L'État au centre du jeu », *Revue française de science politique*, 2017, vol. 67, nº 2, p. 329-348.

GREEN Francis, « Private Schools and Inequality », *IFS Deaton Review of Inequalities*, 2022, p. 1-14.

GREK Sotiria, « OECD as a site of coproduction: European education governance and the new politics of 'policy mobilization' », *Critical Policy Studies*, 2014, vol. 8, nº 3, p. 266-281.

GREK Sotiria, MAROY Christian et VERGER Antoni, *World Yearbook of Education 2021. Accountability and Datafication in the Governance of Education*, Londres et New York, Routledge, 2021.

GRIFFEN Zachary W., « The 'Production' of Education: the Turn from Equity to Efficiency in U.S. Federal Education Policy », *Journal of Education Policy*, 2022, vol. 37, nº 1, p. 69-87.

——, « The Economization of Early Life: Human Capital Theory, Biology, and Social Policy », *Science, Technology, & Human Values*, 2023, vol. 49, nº 1, p. 175-205.

GRIFFEN Zachary W. et PANOFSKY Aaron, « Ambivalent Economizations: the Case of Value Added Modeling in Teacher Evaluation », *Theory and Society*, 2021, vol. 50, nº 3, p. 515-539.

GRINDLE Merilee S., *Despite the Odds: the Contentious Politics of Education Reform*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

——, *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2012.

——, « Interests, Institutions, and Reformers: The Politics of Education Decentralization in Mexico » dans Robert Kaufman et Joan Nelson (dir.), *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2004, p. 283-314.

GUNTER Helen, GRIMALDI Emiliano, HALL David et SERPIERI Roberto (dir.), *New Public Management and the Reform of Education: European Lessons for Policy and Practice*, Londres et New York, Routledge, Taylor & Francis, 2016.

GURRIA Ángel, « Visit of Mexican Officials February 27, 2009 Opening Statement by Ángel Gurría, OECD Secretary General », OCDE, en ligne.

GUSFIELD Joseph R., *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.

GUTIERREZ RUIZ Carolina et SIBILLE Bastien, « Gouvernance et réseaux épistémiques : l'exemple de la politique de décentralisation au Chili », *Revue Gouvernance*, 2008, vol. 5, nº 1, en ligne.

HACKER Jacob S., PIERSON Paul et THELEN Kathleen, « Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change » dans James Mahoney et Kathleen Thelen (dir.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 180-210.

HACKING Ian, « Leçon nº3. Normalisation. L'"Épidémie" d'obésité », dans *Cours au Collège de France. Façonner les gens II*, en ligne, 2005.

HALL Peter A. et TAYLOR Rosemary C. R., « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, 1996, vol. 44, nº 5, p. 936-957.

HALLETT Tim, « The Myth Incarnate: Recoupling Processes, Turmoil, and Inhabited Institutions in an Urban Elementary School », *American Sociological Review*, 2010, vol. 75, nº 1, p. 52-74.

HALLETT Tim et VENTRESCA Marc J., « Inhabited Institutions: Social Interactions and Organizational Forms in Gouldner's "Patterns of Industrial Bureaucracy" », *Theory and Society*, 2006, vol. 35, nº 2, p. 213-236.

HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

HAMUI SUTTON Mery, « Observatorio Ciudadano de la Educación: un balance a diez años », *Revista mexicana de investigación educativa*, 2009, vol. 14, nº 41, p. 619-636.

HANUSHEK Eric A., « Evidence, Politics, and the Class Size Debate » dans Lawrence Mishel et Richard Rothstein (dir.), *The Class Size Debate*, Washington, The Economic Policy Institute, 2002, p. 37-66.

HANUSHEK Eric A., « The Failure of Input-based Schooling Policies », *The Economic Journal*, 2003, vol. 113, p. 64-98.

HANUSHEK Eric A., *The Value of Teachers in Teaching*, Santa Monica, RAND, 1970.

HARCOURT Bernard E., *Against Prediction: Profiling, Policing, and Punishing in an Actuarial Age*, Chicago, University of Chicago Press, 2007.

HASENFELD Yeheskel, « Organizational Forms as Moral Practices: The Case of Welfare Departments », *Social Service Review*, 2000, vol. 74, nº 3, p. 329-351.

HASSENTEUFEL Patrick, *Les médecins face à l'État. Une comparaison européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

——, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, nº 1, p. 113-132.

——, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », dans CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 105-124

HASSENTEUFEL Patrick et de MAILLARD Jacques, « Convergence, transferts et traduction: les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, 17 2013, vol. 2, nº 3, p. 377-393.

HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ Jimena, CRUZ OROZCO Ivania de la et RAZO PÉREZ Ana Elizabeth, « Perfil de los evaluadores pares en México (2014-2017) », *Revista mexicana de investigación educativa*, 2020, vol. 25, nº 86, p. 627-656.

HERNÁNDEZ NAVARRO Luis, *No habrá recreo (contra-reforma constitucional y desobediencia magisterial)*, Ciudad de México, Rosa Luxemburg Stiftung, Para Leer con Libertad, 2013.

HERTEL-FERNANDEZ Alexander, « Policy Feedback as Political Weapon: Conservative Advocacy and the Demobilization of the Public Sector Labor Movement », *Perspectives on Politics*, 2018, vol. 16, nº 2, p. 364-379.

HESS Rick, « Straight Up Conversation: Teacher Eval Guru Charlotte Danielson », *Education Week*, 23 juin 2011.

HIBOU Béatrice (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999.

——, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012.

HILGERS Mathieu, « The Historicity of the Neoliberal State », *Social Anthropology*, 2012, vol. 20, nº 1, p. 80-94.

HIRSCHMAN Daniel et BERMAN Elizabeth Popp, « Do Economists Make Policies? On the Political Effects of Economics », *Socio-Economic Review*, 2014, vol. 12, nº 4, p. 779-811.

HIRSCHMAN Daniel et BOSK Emily Adlin, « Standardizing Biases: Selection Devices and the Quantification of Race », *Sociology of Race and Ethnicity*, 2020, vol. 6, nº 3, p. 348-364.

HOOD Christopher, *The Tools of Government*, Londres, Macmillan, 1983.

——, *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton, Princeton University Press, 2011.

HUGONNIER Bernard, « Opening Remarks of Mr. Bernard Hugonnier, Deputy Director, OECD Directorate for Education at the OECD-SEP joint Conference on Improving the Quality in Education », OECD, en ligne.

——, « Conclusion », OECD, en ligne.

IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine, POLLET G. et BARDET Fabrice (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003.

INEE, *Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*, México, INEE, 2017.

——, *La educación normal en México. Elementos para su análisis*, Ciudad de México, INEE, 2017.

——, *Políticas para fortalecer la infraestructura escolar en México*, Ciudad de México, INEE, 2018.

——, *Informe de la situación que guarda la educación obligatoria en Yucatán 2018*, Mérida, Dirección General del INEE en Yucatán, 2018.

——, *Encuesta de opinión docente de la evaluación del desempeño, cuarto grupo, 2018*, Ciudad de México, INEE, 2019.

——, *La educación obligatoria en México. Informe 2018*, Ciudad de México, INEE, 2018.

——, *La educación obligatoria en México. Informe 2019*, Ciudad de México, INEE, 2019.

——, « Comunicado 20. El INEE exige al Gobierno de la República dejar sin efectos la "suspención indefinida" de las fechas de evaluación del Servicio Profesional Docente », Ciudad de México, INEE, 2015.

——, « Comunicado 68 », Ciudad de México, INEE, 2017.

——, « Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente y técnico docente en Educación Básica en el ciclo escolar 2017-2018. », Ciudad de México, INEE, 2017.

——, « Nombramiento de funcionarios en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación », Ciudad de México, INEE, 2002.

INEGI, *Estadísticas a propósito del día del maestro*, Ciudad de México, INEGI, 2021.

INFANTINO Federica, « La mise en marché de la frontière, un produit d'État. Compagnies privées et mise en œuvre de la politique du visa Schengen », *Gouvernement et action publique*, 2017, vol. 6, nº 4, p. 51-73

INGVARSON Lawrence, « Teaching Standards: Foundations for Professional Development Reform » dans Andy Hargreaves, Ann Lieberman, Michael Fullan et David Hopkins (dir.), *International Handbook of Educational Change: Part One*, Dordrecht, Springer, 1998, p. 1006-1031.

ISORE Marlène, *Nº46. Evaluación docente: prácticas vigentes en los países de la OCDE y una revisión de la literatura*, Santiago de Chile, PREAL, 2010.

JACOBS Alan M. et WEAVER R. Kent, « When Policies Undo Themselves: Self-Undermining Feedback as a Source of Policy Change », *Governance*, 2015, vol. 28, nº 4, p. 441-457.

JAKOBI Anja P., « Expanding and Intensifying Governance: The OECD in Education Policy » dans Kerstin Martens et Anja P. Jakobi (dir.), *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making?*, Oxford et New York, Oxford University Press, 2010, p. 163-179.

JAKOBI Anja P., MARTENS Kerstin et WOLF Klaus Dieter (dir.), *Education in Political Science: Discovering a Neglected Field*, Londres, Taylor & Francis, 2009.

JARROUX Pauline, « Entre les salles de classe et le ministère. Ethnographie des traductions de la "performance" d'une administration scolaire béninoise tournée vers les "résultats" », *Critique internationale*, 2021, vol. 93, nº 4, p. 71-92.

JOANA Jean, « La "condition militaire" : inventions et réinventions d'une catégorie d'action publique », *Revue française de science politique*, 2002, vol, 52, nº 4, p. 449-467.

JOBARD Fabien, GEERAERT Jérémy, LAUMOND Bénedicte, MÜTZELBURG Irina et ZEIGERMANN Ulrike, « Sociologie politique des passeurs. Acteurs dans la circulation des savoirs, des normes et des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, nº 5, p. 557-573.

JOHNSON William R., « Empowering Practitioners: Holmes, Carnegie, and the Lessons of History », *History of Education Quarterly*, 1987, vol. 27, nº 2, p. 221-240.

JOIGNANT Alfredo, « La raison d'État. Usages politiques du savoir et gouvernement « scientifique » des technopols au Chili (1990-1994) », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, nº 3, p. 89-125.

JOIGNANT Alfredo, « The Politics of Technopols: Resources, Political Competence and Collective Leadership in Chile, 1990–2010 », *Journal of Latin American Studies*, 2011, vol. 43, nº 3, p. 517-546.

JOSEPH G. M. et NUGENT Daniel (dir.), *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham, Duke University Press, 1994.

KALUSZYNSKI Martine et WAHNICH Sophie (dir.), *L'État contre la politique: les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998.

KING Desmond et LE GALÈS Patrick, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, 2011, vol. 52, nº 3, p. 453-480.

KINGDON John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Longman, 2003.

KNIGHT Alan, « State, Society and the Neoliberal Turn in Mexico, c. 1980–c. 2000 » dans Miguel Ángel Centeno et Agustín E. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: the Neoliberal State and Beyond*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2023, p. 99-140.

——, « The Mexican Developmental State, c.1920–c.1980 » dans Miguel Ángel Centeno et Agustin E. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: The Rise and Fall of the Developmental State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 238-265.

——, « The Mexican State, Porfirian and Revolutionary, I876-I930 » dans Miguel Ángel Centeno et Agustín Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 116-128.

——, « The Modern Mexican State: Theory and Practice » dans Miguel Ángel Centeno et Fernando López-Alves (dir.), *The Other Mirror: Grand Theory through the Lens of Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 2001, p. 177-218.

KRIPPNER Greta R. et HIRSCHMAN Daniel, « The Person of the Category: the Pricing of Risk and the Politics of Classification in Insurance and Credit », *Theory and Society*, 2022, vol. 51, p. 685-727.

KURTZ Marcus J., *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*, New York, Cambridge University Press, 2013.

KURUNMÄKI Liisa, MENNICKEN Andrea et MILLER Peter, « Quantifying, Economising, and Marketising: Democratising the Social Sphere? », *Sociologie du travail*, 2016, vol. 58, nº 4, p. 390-402.

LA JORNADA, « Reafirmar la rectoría del Estado en materia educativa, plantea Peña », 11 décembre 2012.

LAMONT Michèle, *How Professors Think: Inside the Curious World of Academic Judgment*, Cambridge, Harvard University Press, 2009.

——, « Toward a Comparative Sociology of Valuation and Evaluation », *Annual Review of Sociology*, 2012, vol. 38, nº 1, p. 201-221.

LARREGUY Horacio, MONTIEL OLEA Cesar et QUERUBIN Pablo, « Political Brokers: Partisans or Agents? Evidence from the Mexican Teachers' Union », *American Journal of Political Science*, 2017, vol. 61, nº 4, p. 877-891.

LARROULET Cristián et MONTT Pedro, « Políticas educativas de largo plazo y acuerdo amplio en educación: el caso chileno » dans Sergio Martinic et Gregory Elacqua (dir.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC ; Pontificia Universidad Católica, 2010, p. 19-54.

LARROUQUE Damien, « En finir avec le cuoteo político. Genèse, fonctionnement et évolutions du système de sélection de la haute fonction publique au Chili », *Revue francaise d'administration publique*, 2021, vol. 178, nº 2, p. 417-432.

——, « Le rôle des entrepreneurs politiques dans les processus de transfert. L'exemple du projet One Laptop Per Child en Amérique latine », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, nº 2, p. 237-255.

LARSON Magali S., *The Rise of Professionalism: a Sociological Analysis*, Berkeley, University of California Press, 1977.

LASCOUMES Pierre, « La Gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, 2004, nº 13-14, en ligne.

LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

LATAPI Pablo, *La investigación educativa en México*, Ciudad de México, Fondo Cultura Economica, 1994.

——, *La SEP por dentro: las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

——, « México y la UNESCO: cómo mejorar esa relación », *Perfiles educativos*, 2008, vol. 30, nº 121, 2008 p. 125-136.

LAURENS Sylvain, « "Multi-consacré", "Ex-insider" ou "professionnel de la représentation". Trois figures ordinaires du conflit d'intérêts », *Savoir/Agir*, 2017, vol. 41, nº 3, p. 59-64.

LE BIANIC Thomas et VION Antoine, *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, 2008.

LECA Jean, « Le repérage du politique », *Projet*, 1973, vol. 71, nº 1, p. 11-24

LECA Jean, « Le politique comme fondation » (interview par Sophie Duchesne et Florence Haegel), *Espaces Temps*, 2001, vol. 76-77, p. 27-36.

LEE Melissa M. et ZHANG Nan, « Legibility and the Informational Foundations of State Capacity », *The Journal of Politics*, 2017, vol. 79, nº 1, p. 118-132.

LEGLER Thomas F., LEAN Sharon F. et BONIFACE Dexter S. (dir.), *Promoting Democracy in the Americas*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2007.

LEMPÉRIÈRE Annick, « ¿Excepcionalidad chilena? La formación del Estado, entre revolución e institucionalización (1810-1845) » dans Ivan Jaksic et Francisca Rengifo (dir.), *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo II: Estado y sociedad*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, Universidad Adolfo Ibañez, 2017, p. 23-54.

LEVASSEUR Louis, NORMAND Romuald, LIU Min, CARVALHO Luís Miguel et OLIVEIRA Dalila Andrade (dir.), *Les politiques de restructuration des professions de l'éducation: une mise en perspective internationale et comparée*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2020.

LEVI-FAUR David et JORDANA Jacint, « Toward a Latin American Regulatory State? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies Across Countries and Sectors », *International Journal of Public Administration*, 2006, vol. 29, nº 4-6, p. 335-366.

LILJA Peter, « A Quest for Legitimacy: On the Professionalization Policies of Sweden's Teachers' Unions », *Journal of Education Policy*, 2014, vol. 29, nº 1, p. 86-104.

LINGARD Bob et RAWOLLE Shaun, « New Scalar Politics: Implications for Education Policy », *Comparative Education*, 2011, vol. 47, nº 4, p. 489-502.

LIPSKY Michael, *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

LIU Sida et EMIRBAYER Mustafa, « Field and Ecology », *Sociological Theory*, 2016, vol. 34, nº 1, p. 62-79.

LLADSER Maria Teresa, *Centros privados de investigación y ciencias sociales en Chile*, Santiago de Chile, Academia de Humanismo Cristiano, FLACSO, 1986.

LOCKE Richard M. et THELEN Kathleen, « Apples and Oranges Revisited: Contextualized Comparisons and the Study of Comparative Labor Politics », *Politics & Society*, 1995, vol. 23, p. 337-367.

LÓPEZ AGUILAR Martha de Jesús, *El movimiento magisterial en la primavera de 1989*, Ciudad de México, Sísifo, Biblioteca sindical, 2009.

LOVEMAN Mara, *National Colors: Racial Classification and the State in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

——, « The Modern State and the Primitive Accumulation of Symbolic Power », *American Journal of Sociology*, 2005, vol. 110, nº 6, p. 1651-1683.

LOYO Aurora (dir.), *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994)*, Ciudad de México, Plaza y Valdés, 1997.

——, « Las ironías de la modernización: el caso del SNTE » dans Aurora Loyo (dir.), *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994)*, Ciudad de México, Plaza y Valdés, 1997, p. 23-62.

——, « Sindicalismo y educación en México: las voces de los líderes », *Revista Mexicana de Sociología*, 1997, vol. 59, nº 3, p. 207-235.

LOYO Aurora et SOLORZANO Cristián, « Entrevista con Carlos Muñoz Izquierdo. La influencia de los resultados de investigación en la toma de decisiones de política educativa », *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 2013, vol. 18, nº 58, p. 969-987.

MACKENZIE Donald A., MUNIESA Fabian et SIU Leung-Sea (dir.), *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

MADSEN Miriam, « The Configurative Agency of Metrics in Education: a Research Agenda Involving a Different Engagement With Data », *Journal of Education Policy*, 2021, vol. 36, nº 1, p. 64-83.

MAHONY Pat et HEXTALL Ian, *Reconstructing Teaching: Standards, Performance, and Accountability*, Londres, Routledge, Falmer, 2000.

MAILLET Antoine, « Beyond the Minimal State: Sketching an Alternative Agenda », *Revista de Ciencia Política*, 2012, vol. 32, nº 3, p. 687-701.

MAILLET Antoine, TORO Sergio, OLIVARES Alejandro et RODRIGUEZ María Ignacia, « Los monjes fuera del monasterio: CIEPLAN y su producción intelectual durante cuatro décadas de política chilena », *Política. Revista de Ciencia Política*, 2016, vol. 54, nº 1, p. 189-218.

MANCERA Carlos, « Presentation of the work and recent development of the OECD Steering Group on Incentives and Evaluation in Mexico », OCDE, en ligne.

MANCERA Carlos et SCHMELKES Sylvia, *Specific Policy Recommendations on the Development of a Comprehensive In-Service Teacher Evaluation Framework*, Paris, OCDE, 2010.

MANN Michael, « The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms and Results », *European Journal of Sociology*, 1984, vol. 25, nº 2, p. 185-213.

MANZI Jorge, GARCÍA María Rosa et TAUT Sandy (dir.), *Validity of Educational Assessments in Chile and Latin America*, Cham, Springer, 2021.

MANZI Jorge, GONZÁLEZ Roberto et SUN Yulan (dir.), *La Evaluación Docente en Chile*, Santiago de Chile, MIDE, 2011.

MARCUS George E., « Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography », *Annual Review of Anthropology*, 1995, vol. 24, p. 95-117.

MAROY Christian (dir.), *École, régulation et marché: une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*, Paris, Presses universitaires de France, 2006.

——, « Régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement et travail enseignant » dans *Évaluations en tension*, Paris, De Boeck Supérieur, 2009, p. 83-99.

——, « La nouvelle gestion publique de l'école au Québec : vers une gestion de la pédagogie », *Sociologie du travail*, 2017, vol. 59, nº 4, en ligne.

MAROY Christian et DUTERCQ Yves (dir.), *Professionnalisme enseignant et politiques de responsabilisation*, Paris, De Boeck Supérieur, 2017.

MAROY Christian et PONS Xavier (dir.), *Accountability Policies in Education. A Comparative and Multilevel Analysis in France and Quebec*, New York, Springer, 2019.

MAROY Christian et VOISIN Annelise, « Une typologie des politiques d'accountability en éducation: l'incidence de l'instrumentation et des théories de la régulation », *Éducation Comparée*, 2014, vol. 11, p. 31-57.

MAROY Christian, PONS Xavier et DUPUY Claire, « Vernacular Globalisations: Neo-Statist Accountability Policies in France and Quebec Education », *Journal of Education Policy*, 2017, vol. 32, nº 1, p. 100-122.

MARTINEZ RIZO Felipe, « El proyecto del INEE y sus primeros años » dans *INEE: una década de evaluación 2002-2012*, Ciudad de México, INEE, 2012, p. 16-23.

MATAMOROS Christián, « El Colegio de Profesores y la evaluación docente. Entre el consenso y la resistencia. Chile 2000-2005 », *Jornal de Políticas Educacionais*, 2017, vol. 10, nº 20, p. 8-32.

——, « Estrategias sindicales y políticas del profesorado en la posdictadura (1990-2019) », *Revista Rosa*, 2019, nº 1, 2019 p. 164-183.

MAYAUX Pierre-Louis, « Quand l'action publique produit ses contestataires. Les effets politiques imprévus d'un partenariat public-privé en Bolivie », *Gouvernement et action publique*, 2019, vol. 8, nº 1, p. 87-111.

MAYER-SERRA Carlos Elizondo, « Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México », *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 2017, vol. 62, nº 230, p. 21-49.

MAYORGA Rodrigo, « Una red educativa, cuatro escuelas, millones de ciudadanos: Educación, Estado republicano y sociedad civil en Chile (1813-2011) » dans Ivan Jaksic et Francisca Rengifo (dir.), *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo II: Estado y sociedad*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 333-364.

MAYRL Damon et QUINN Sarah, « Defining the State from within: Boundaries, Schemas, and Associational Policymaking », *Sociological Theory*, 2016, vol. 34, nº 1, p. 1-26.

MAZZUCA Sebastián, *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*, New Haven, Yale University Press, 2021.

MCDONNELL Erin Metz, *Patchwork Leviathan: Pockets of Bureaucratic Effectiveness in Developing States*, Princeton, Princeton University Press, 2020.

MCLEAN R. L. et SANDERS William L., *Objective Component of Teacher Evaluation: A Feasibility Study*, Knoxville, University of Tennessee, 1983.

MEHTA Jal, *The Allure of Order: High Hopes, Dashed Expectations, and the Troubled Quest to Remake American Schooling*, New York, Oxford University Press, 2013.

MESNEL Blandine, « État des lieux. Les démarches administratives à l'interface des gouvernants et des gouvernés », *Gouvernement et action publique*, 2021, vol. 10, nº 2, p. 113-128.

MÉTAIS Julie, *Maestras et maestros de Oaxaca: École et pouvoir au Mexique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2019.

MEXICANOS PRIMERO, *La creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa de México. Un modelo de institucionalidad mixta, como experiencia de gobernabilidad de los sistemas educativos*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Políticas Públicas, 2007.

——, *Contra la pared. Estado de la educación en México 2009*, Ciudad de México, Mexicanos Primero, 2009.

——, *(Mal)Gasto: estado de la educación en México 2013*, Ciudad de México, Mexicanos Primero, 2013.

MEYER John W. et ROWAN Brian, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 1977, vol. 83, nº 2, p. 340-363.

MILL John Stuart, *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive: Being a Connected View of the Principles of Evidence, and the Methods of Scientific Investigation*, Cambridge, New York et Melbourne, Cambridge University Press, 2012 [1843].

MINEDUC, « Decreto 238. Reglamenta la forma en que se acreditarán las competencias docentes para continuar ejerciendo la docencia conforme a lo dispuesto en el artículo 46, letra g), del DFL nº 2, de 2009 » Santiago de Chile, MINEDUC, 2009.

——, *Carrera profesional docente. Un desafío para Chile*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2009.

——, *Plan estratégico de infraestructura escolar. Fortaleciendo la Educación Pública*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2015.

——, « Decreto ley 2327. Crea la carrera docente y regula su ejercicio » Santiago de Chile, MINEDUC, 2016.

——, *Informe Ejecutivo de Resultados y Propuestas. Mesa sobre Ley 20.501, Condiciones para la Docencia y Agobio Laboral*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2016.

——, *Estadísticas de la educación 2018*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2019.

——, *Propuesta del Ministerio de Educación ante el petitorio del Colegio de Profesores de Chile*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2019.

MINTZBERG Henry, *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, Pearson, 1978.

MIRANDA Juan Carlos, « La SEP y el INEE: Problemas en evaluación de ATP », *SDPnoticias.com*, 15 août 2017.

MITCHELL Timothy, « The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and their Critics », *American Political Science Review*, 1991, vol. 85, nº 1, p. 77-96.

MIZALA Alejandra et ROMAGUERA Pilar, *El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) en Chile*, Washington, Banque interaméricaine de développement, 2003.

——, « Incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile » dans Maria Victoria Murillo (dir.), *Carreras magisteriales, desempeño educativo y sindicatos de maestros en América latina*, Buenos Aires, FLACSO, 2002, p. 51-72.

——, « Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile » dans Cristián Cox (dir.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 2003.

——, « School and Teacher Performance Incentives: The Latin American Experience », *International Journal of Educational Development*, 2004, vol. 24, nº 6, p. 739-754.

MIZALA Alejandra et SCHNEIDER Ben, « Promoting Quality Education in Chile: the Politics of Reforming Teacher Careers », *Journal of Education Policy*, 2019, vol. 35, nº 4, p. 529-555.

MIZALA Alejandra, « El mercado laboral docente en Chile », OCDE, en ligne.

MIZALA Alejandra, ROMAGUERA Pilar et FARREN Darío, « The Technical Efficiency of Schools in Chile », *Applied Economics*, 2002, vol. 34, nº 12, p. 1533-1552.

MOE Terry M., *Special Interest: Teachers Unions and America's Public Schools*, Washington, Brookings Institution Press, 2011.

——, « The Comparative Politics of Education: Teachers Unions and Education Systems Around the World » dans *The Comparative Politics of Education*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 269-324.

——, « Vested Interests and Political Institutions », *Political Science Quarterly*, 2015, vol. 130, nº 2, p. 277-318.

MOE Terry M. et WIBORG Susanne (dir.), *The Comparative Politics of Education*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

MONK Ellis P., « Inequality without Groups: Contemporary Theories of Categories, Intersectional Typicality, and the Disaggregation of Difference », *Sociological Theory*, 2022, vol. 40, nº 1, p. 3-27.

MORENO-SALTO Israel et ROBERTSON Susan L., « On the 'Life of Numbers' in Governing Mexico's Education System: a Multi-Scalar Account of the OECD's PISA », *Globalisation, Societies and Education*, 2021, vol. 19, nº 2, p. 213-227.

MORGAN Kimberly J. et CAMPBELL Andrea Louise, *The Delegated Welfare State: Medicare, Markets, and the Governance of Social Policy*, New York, Oxford University Press, 2011.

MORGAN Kimberly J. et ORLOFF Ann Shola (dir.), *The Many Hands of the State. Theorizing Political Authority and Social Control*, New York, Cambridge University Press, 2017.

MOYNIHAN Donald P. et SOSS Joe, « Policy Feedback and the Politics of Administration », 2014, *Public Administration Review*, vol. 74, nº 3, p. 320-332.

MUDGE Stephanie L., *Leftism Reinvented: Western Parties from Socialism to Neoliberalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2018.

MUDGE Stephanie L. et VAUCHEZ Antoine, « Building Europe on a Weak Field: Law, Economics, and Scholarly Avatars in Transnational Politics », *American Journal of Sociology*, 2012, vol. 118, nº 2, p. 449-492.

MULCAHY Dianne, « Assembling the 'Accomplished' Teacher: The Performativity and Politics of Professional Teaching Standards », *Educational Philosophy and Theory*, 2011, vol. 43, nº 1, p. 94-113.

MUÑOZ ARMENTA Aldo, *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado: el impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1992-1998)*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2005.

——, « El sindicalismo corporativo mexicano y los partidos políticos en tiempos de alternancia », *Nueva antropología*, 2006, vol. 20, nº 66, p. 133-155.

——, « El sindicalismo mexicano y el voto corporativo: el SNTE y su alianza con el PAN en las elecciones de 2006 » dans Magdalena Aguilar, Juan Luis Hernández Avendaño et Aldo Muñoz Armenta (dir.), *Democracia reprobada: la elección presidencial de 2006*, Puebla, Ciudad de México, Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Iberoamericana Puebla, Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2010.

——, « Los efectos políticos de la reforma educativa en la campaña presidencial de Morena » dans María Aidé Hernández García, Aldo Muñoz Armenta et Guillermo Rafael Gómez Romo de Vivar (dir.), *El triunfo de la izquierda en las elecciones de 2018 ¿Ideología o pragmatismo?*, Ciudad de México, Grañén Porrúa, 2020, p. 203-238.

MUÑOZ IZQUIERDO Carlos et GERARDO RODRIGUEZ Pedro, « Origen, distribución y eficiencia del gasto educativo en México », *Revista del Centro de Estudios Educativos*, 1977, vol. 7, nº 3, p. 1-54.

MURILLO Maria Victoria, *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2001.

—— (dir.), *Carreras magisteriales, desempeño educativo y sindicatos de maestros en América latina*, Buenos Aires, FLACSO, 2002.

——, « Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1999, vol. 41, nº 1, p. 31-57.

——, « From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market Reforms in Latin America », *World Politics*, 2000, vol. 52, nº 2, p. 135-174.

MUSSELIN Christine, *La longue marche des universités françaises*, Paris, Presses de Sciences Po, 2022.

NATIONAL CENTER FOR EDUCATION STATISTICS, *Private School Enrollment. Condition of Education*, Washington, U.S. Department of Education, Institute of Education Sciences, 2022.

NETTL J. P., « The State as Conceptual Variable », *World Politics*, 1968, vol. 20, nº 4, p. 559-592.

NEVEU Erik, *Sociologie politique des problèmes publics*, Armand Colin., Paris, 2015.

NORMAND Romuald, *Gouverner la réussite scolaire: une arithmétique politique des inégalités*, Bern et New York, Peter Lang, Ecole normale superieure de Lyon, 2011.

——, « La circulation internationale des techniques de la preuve dans les programmes d'intervention et de gestion publique en éducation », *Revue française d'administration publique*, 2017, nº 161, p. 19-30.

——, « La profession enseignante à l'épreuve du nouveau management public : la réforme anglaise de la Troisième Voie », *Sociologie du Travail*, 2011, vol. 53, nº 3, p. 321-327.

NORMAND Romuald et VINCENT-DALUD Monique, « Sciences de gouvernement de l'éducation et réseaux transnationaux d'experts : la fabrication d'une politique européenne », *Education et sociétés*, 2012, vol. 29, nº 1, p. 103-123.

NUÑEZ Iván, *Actores y estrategias para el cambio educacional en Chile. Historia y propuesta*, Santiago de Chile, PIIE, 1984.

——, *Gremios del magisterio. Setenta años de historia: 1900-1970*, Santiago de Chile, PIIE, 1986.

——, *El trabajo docente: dos propuestas históricas*, Santiago de Chile, PIIE, 1987.

——, *Reformas educacionales e identidad de los docentes. Chile, 1960-1973*, Santiago de Chile, PIIE, 1990.

——, « El profesorado, su gremio y la reforma de los 90 : presiones de cambio y evolución de la cultura docente » dans Cristián Cox (dir.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 2003.

——, « La identidad de los docentes. Una mirada histórica en Chile. », *Docencia*, 2004, nº 23, p. 65-75.

NUÑEZ Iván et VERA Rodrigo, *Organizaciones docentes, políticas educativas y perfeccionamiento*, Santiago de Chile, PIIE, 1988.

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACION, « Rendir cuentas en educación », *La Jornada*, 9 février 2001.

——, « Carrera magisterial: 15 años de promesas incumplidas », *Este País*, juin 2008.

——, « La Norma Oficial Mexicana de Calidad Educativa: maniobra del SNTE contra la rectoría del Estado », *Este País*, août 2008, vol. 211, p. 43-46.

——, « Alianza por la Calidad de la Educación: entre la crítica y la apariencia », *Este País*, avril 2009, vol. 217.

——, « Profesores interinos y operadores electorales del magisterio: las tareas disimuladas », *Este País*, 2009, vol. 224, p. 33-36.

OCDE, *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*, Santiago de Chile, OCDE, 2004.

——, *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Paris, OCDE, 2005.

——, *Education at a Glance 2006*, Paris, OCDE, 2006.

——, *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers. International Practices*, Paris, OCDE, 2009.

——, *OECD–Mexico Agreement to Improve the Quality of Education in Mexican Schools*, Paris, OCDE, 2009.

——, *Making Reform Happen. Lessons from OECD Countries*, Paris, OCDE, 2010.

——, *Improving Schools: Strategies for Action in Mexico*, Paris, OCDE, 2010.

——, *Establishing a Framework for Evaluation and Teacher Incentives: Considerations for Mexico*, Paris, OCDE, 2011.

——, *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, Paris, OCDE, 2013.

——, *TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals*, Paris, OCDE, 2020.

——, « Education Quality Standards and Assessment: OECD-MEXICO Joint Workshop. Agenda », OCDE, en ligne.

——, « Meeting of OECD Mexico Steering Groups, OECD and the SEP Working Group for the Analysis of the OECD Recommendations for Mexico. Discussion of OECD Recommendations for the Improvement of the Quality of Education in Mexican Schools », OCDE, en ligne.

——, « OECD Steering Group on Teacher Evaluation and Incentive Policies. Meeting Summary Record », OCDE, en ligne.

——, « OECD-Harvard Seminar for Leaders in Educational Reform: Teacher Professionalisation in Chile 18-23 January, 2010 », OCDE, en ligne.

OFFERLÉ Michel, « Étatisations », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 1997, vol. 28, nº 1, p. 3-4.

OGIEN Albert, *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*, Versailles, Éditions Quae, 2013.

OLIVARES Emir, « Académicos universitarios demandan a la SEP dialogar con la CNTE y la sociedad », *La Jornada,* 31 mai 2016.

OLIVIER TÉLLEZ Guadalupe, « La mobilisation hétéronome des enseignants mexicains (1914-2014) », *Cahiers des Amériques latines*, 2017, nº 84, p. 149-168.

ORNELAS Carlos, *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

——, *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*, Ciudad de México, Siglo Veintiuno, 2012.

——, *La contienda por la educación: globalización, neocorporativismo y democracia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Economica, 2019.

——, « La Carrera magisterial en México » dans Maria Victoria Murillo (dir.), *Carreras magisteriales, desempeño educativo y sindicatos de maestros en América latina*, Buenos Aires, FLACSO, 2002, p. 83-101.

ORREN Karen et SKOWRONEK Stephen, *The Policy State: An American Predicament*, Cambridge, Harvard University Press, 2019.

OSORIO GONNET Cecilia, « A Comparative Analysis of the Adoption of Conditional Cash Transfers Programs in Latin America », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2019, vol. 21, nº 4, p. 385-401.

OZGA Jenny, « Trust in Numbers? Digital Education Governance and the Inspection Process », *European Educational Research Journal*, 2016, vol. 15, nº 1, p. 69-81.

OZGA Jenny, DAHLER-LARSEN Peter, SEGERHOLM Christina et SIMOLA Hannu (dir.), *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe*, New York, Routledge, 2011.

PADILLA Tanalís, *Unintended Lessons of Revolution: Student Teachers and Political Radicalism in Twentieth-Century Mexico*, Durham, Duke University Press, 2021.

PAGLAYAN Agustina S., « The Non-Democratic Roots of Mass Education: Evidence from 200 Years », *American Political Science Review*, 2021, vol. 115, nº 1, p. 179-198.

PALIER Bruno, « Les instruments, traceurs du changement. La politique des retraites en France » dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 273-300.

PANEL DE EXPERTOS PARA UNA EDUCACION DE CALIDAD, *Informe final: Primera etapa. Propuestas para fortalecer la profesión docente en el sistema escolar chileno*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2010.

PANIZZA Francisco, PETERS B. Guy et RAMOS LARRABURU Conrado, *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2022.

PARCERISA Lluís et FALABELLA Alejandra, « The Consolidation of the Evaluative State through Accountability Policies: Trajectory, Enactment and Tensions in the Chilean Education System », *education policy analysis archives*, 2017, vol. 25, nº 89, en ligne.

PARCERISA Lluís et VILLALOBOS Cristóbal, « Movimientos sociales y resistencia al accountability en Chile: estrategias discursivas, identidad y acciones de la campaña Alto al SIMCE », *Izquierdas*, 2020, vol. 49, p. 2427-2455.

PATASHNIK Eric, *Countermobilization: Policy Feedback and Backlash in a Polarized Age*, Chicago et Londres, University of Chicago Press, 2023.

PAYRE Renaud et POLLET Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, la Découverte, 2013.

PERELMITER Luisina, *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, San Martín, UNSAM Edita, 2016.

PEREZ-COTAPOS VALENZUELA María Asunción et TAUT Sandy, « Adaptación y Pilotaje de un Portafolio Para Evaluar Prácticas de Evaluación de Aprendizajes en el Aula en Profesores de Matemática de Segundo Ciclo Básico », *Psykhe*, 2016, vol. 25, nº 1, p. 1-14.

PIERSON Paul, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, 2000, vol. 94, nº 2, p. 251-267.

PIERSON Paul, « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 1993, vol. 45, nº 4, p. 595-628.

PIIE, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar. Vol. 1*, Santiago de Chile, PIIE, 1984.

——, *Trabajo pedagógico en las organizaciones magisteriales*, Santiago de Chile, PIIE, 1994.

PINSON Gilles et SALA-PALA Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, nº 5, p. 555-597.

PLISCOFF-VARAS Cristian, « Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno », *Convergencia*, 2017, vol. 24, nº 73, p. 141-164.

POLLITT Christopher et BOUCKAERT Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford et New York, Oxford University Press, 2011.

PONS Xavier, *Évaluer l'action éducative*, Paris, Presses universitaires de France, 2010.

—— (dir.), « Les trajectoires des inspections scolaires en Europe : analyses comparatives », *Revue française de pédagogie*, 2014, nº 186.

——, « Le « pilotage par les résultats » en éducation en France : archéologie d'une formalisation administrative », *Éducation Comparée*, 2014, vol. 11, p. 59-81.

——, « National Testing in Education in France: Statisation, Rationalisation and Politicisation », *European Educational Research Journal*, 2020, vol. 19, nº 2, p. 109-124.

PORTER Theodore M, *Trust in Numbers: the Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

PORTO DE OLIVEIRA Osmany, OSORIO GONNET Cecilia, MONTERO Sergio et KERCHES DA SILVA LEITE Cristiane (dir.), *Latin America and Policy Diffusion: from Import to Export*, New York, Routledge, 2020.

POY SOLANO Laura, « El SNTE controla políticamente a 320 mil maestros », *La Jornada*, 12 août 2009.

PRAWDA Juan, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, Ciudad de México, Grijalbo, 1985.

PRI, PAN, et PRD, *Pacto por México*, Ciudad de México, Presidencia de la República, 2012.

PRIETO Alfredo, *La modernización educacional*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 1983.

PROST Antoine, *Histoire de l'enseignement en France 1800-1967*, Paris, Armand Colin, 1968.

PUGA Ismael, « Escuela y estratificación social en Chile: ¿cuál es el rol de la municipalización y la educación particular subvencionada en la reproducción de la desigualdad social? », *Estudios pedagógicos*, 2011, vol. 37, nº 2, p. 213-232.

PUGA Ismael, POLANCO Diego et CORVALAN Diego, « Segregación de la formación y carrera docente y su rol en la reproducción social de la desigualdad », *Calidad en la educación*, 2015, nº 43, p. 57-102.

RAMOS ZINCKE Claudio, *La producción de la pobreza como objeto de gobierno*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2016.

REIMERS Fernando et TIBURCIO Luis, *Education, Adjustment and Reconstrution: Options for Change*, Paris, UNESCO, 1993.

RESENDIZ GARCIA Ramón, « Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988 », *Revista Mexicana de Sociología*, 1992, vol. 54, nº 2, p. 3-18.

REYES Leonora, CORNEJO Rodrigo, ARÉVALO Ana et SÁNCHEZ Rodrigo, « Ser docente y subjetividad histórica en el Chile actual: discursos, prácticas y resistencias », *Polis*, 2010, vol. 9, nº 27, p. 269-292.

RICH Jessica A. J., *State-Sponsored Activism: Bureaucrats and Social Movements in Democratic Brazil*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2019.

——., « Outsourcing Bureaucracy to Evade Accountability: How Public Servants Build Shadow State Capacity », *American Political Science Review*, 2023, vol. 117, nº 3, p. 835-850.

RICHARDS Patricia, *Race and the Chilean miracle: Neoliberalism, Democracy, and Indigenous Rights*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2013.

RISSE Thomas (dir.), *Governance Without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York, Columbia University Press, 2011.

RIVERA Lauren A. et TILCSIK András, « Scaling Down Inequality: Rating Scales, Gender Bias, and the Architecture of Evaluation », *American Sociological Review*, 2019, vol. 84, nº 2, p. 248-274.

RIVERA Lucía, « Maestros despedidos. Breve recuento de los daños y las resistencias. » dans Roberto González et Guadalupe Olivier Telléz (dir.), *Resistencias y alternativas. Relación histórico-política de movimientos sociales en educación*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 2017, p. 143-174.

RIVET Nathan, « À la recherche de la concurrence. L'État au défi de la privatisation de ses prisons », *Revue française de socio-économie*, 2023, vol. 31, nº 2, p. 25-48.

RIVKIN Steven G., HANUSHEK Eric A. et KAIN John F., « Teachers, Schools, and Academic Achievement », *Econometrica*, 2005, vol. 73, nº 2, p. 417-458.

RIZVI Fazal et LINGARD Bob, *Globalizing Education Policy*, Londres, Routledge, 2009.

ROBERTSON Susan L., « Placing Teachers in Global Governance Agendas », *Comparative Education Review*, 2012, vol. 56, nº 4, p. 584-607.

ROCKOFF Jonah E., « The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data », *The American Economic Review*, 2004, vol. 94, nº 2, p. 247-252.

ROCKWELL Elsie, « Schools of the Revolution: Enacting and Contesting State Forms in Tlaxcala 1910-1930 » dans Gilbert M. Joseph et David Nugent (dir.), *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham, Duke University Press, 1994, p. 170-208.

RODRÍGUEZ Óscar, *La configuración de las relaciones de poder. Legitimidad y liderazgos en la Sección 20 del SNTE, Nayarit*, Mémoire de master en sociologie politique, UNAM, Ciudad de México, 2014.

RODRIGUEZ Roberto, « Propone el SNTE estandarizar la calidad de la educación básica », *Campus Milenio*, 2008, nº 286.

RODRIGUEZ-MUÑIZ Michael, *Figures of the Future: Latino Civil Rights and the Politics of Demographic Change*, Princeton, Princeton University Press, 2021.

ROJAS FLORES Jorge, *La dictadura de Ibáñez y los sindicatos (1927-1931)*, Santiago de Chile, DIBAM, 1993.

ROJAS Patricio, « Remuneraciones de los profesores en Chile », *Estudios Públicos*, 1998, vol. 71, p. 121-176.

ROMÁN José Antonio, « El INEE, alineado al plan oficial para debilitar la escuela pública: expertos », *La Jornada*, 13 mai 2015

ROSE Nikolas S., *Governing the Soul: the Shaping of the Private Self*, Londres, Free Association Books, 1990.

——, *Inventing our Selves: Psychology, Power, and Personhood*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

ROSE Nikolas et MILLER Peter, « Political Power beyond the State: Problematics of Government », *British Journal of Sociology*, 1992, vol. 43, nº 2, p. 173-205.

ROTHSTEIN Bo, *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 2011.

ROUSMANIERE Kate, « The History of School Teachers and Administrators » dans John L. Rury et Eileen H. Tamura (dir.), *The Oxford Handbook of the History of Education*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 474-489.

ROUSSEAU Isabelle, *Mexique, une révolution silencieuse? Élites gouvernementales et projet de modernisation, 1970-1995*, Paris, L'Harmattan, 1999.

RUESCHEMEYER Dietrich et SKOCPOL Theda (dir.), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton et New York, Princeton University Press, Russell Sage Foundation, 1996.

RUIZ ENCINA Carlos, *Conflicto social en el « neoliberalismo avanzado »: análisis de clase de la revuelta estudiantil en Chile*, Buenos Aires, CLACSO, 2013.

RUIZ SCHNEIDER Carlos, *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2010.

——, « Educación, privatización y mercado », *Publicaciones especiales del Departamento de filosofía de la Universidad de Chile*, 1977, nº 66.

SAFFORD Franck, « The Construction of National States in Latin America, 1820-1890 » dans Miguel Ángel Centeno et Agustín Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 25-55.

SALAMON Lester M. (dir.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2002.

SALLABERRY Juan Pablo, « El nuevo hemisferio izquierdo », *Que Pasa*, 15 mai 2014.

SANABRIA-PULIDO Pablo et PLISCOFF Cristian, « A Crowding-Out of Public Values? Managerial vs. Weberian Values in Public Sector Reform in Latin America », *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 2022, vol. 44, nº 4, p. 291-314.

SANCHEZ NIETO Pamela, *Una asignatura pendiente. Profesores y profesoras detenidos/as desaparecidos/as y ejecutados/as en Chile de 1973 a 1990*, Santiago de Chile, Arcis, 2013.

SANDERS William L. et HORN Sandra P., « Research Findings from the Tennessee Value-Added Assessment System (TVAAS) Database: Implications for Educational Evaluation and Research », *Journal of Personnel Evaluation in Education*, 1998, vol. 12, nº 3, p. 247-256.

SANDERS William L. et RIVERS June C., *Cumulative and residual effects of teachers on future student academic achievement*, Knoxville, University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center, 1996.

SANHUEZA OCHOA Jorge Manuel, « El paso de la FEDECH al SUTE: Sindicalismo y política educacional en la organización magisterial » dans Felipe Zurita, Fabián Cabaluz et Javier Campos Martínez (dir.), *Reconstruir movimento pedagógico en Chile. Pensando en conjunto el trabajo docente*, Santiago de Chile, Ariadna, CLACSO, Red Estrado, 2022, p. 113-132.

SANTIAGO Paulo, *Teacher Demand and Supply: Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages*, Paris, OCDE, 2002.

SANTIAGO Paulo, ROSEVEARE Deborah, AMELSVOORT Gonnie VAN, MANZI Jorge et MATTHEWS Peter, *Teacher Evaluation in Portugal: OECD Review*, Paris, OCDE, 2009.

SANTIAGO Paulo, MCGREGOR Isobel, NUSCHE Deborah, RAVELA Pedro et TOLEDO Diana (dir.), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Mexico 2012*, Paris, OCDE, 2012.

SANTIAGO Paulo, NUSCHE Deborah, BENAVIDES Francisco, DANIELSON Charlotte et GOE Laura (dir.), *Teacher evaluation in Chile 2013*, Paris, OCDE, 2013.

SANTIBAÑEZ Jorge, « Alliance for Quality Education Progress », OCDE, en ligne.

SANTIBAÑEZ Jorge, « Versión estenográfica del Congreso Internacional SEP-OCDE sobre Calidad Educativa, celebrado en el Hotel Fiesta Americana-Reforma de esta ciudad », OCDE, en ligne.

SANTIBAÑEZ Lucrecia, *Haciendo camino: análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, Santa Monica, RAND, 2007.

——, « Reforma educativa: el papel del SNTE », *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 2008, vol. 13, nº 37, p. 419-443.

——, « Incentivos docentes en México », OCDE, en ligne.

SANTIBAÑEZ Lucrecia et JARILLO Brenda, « Conflict and Power: The Teachers' Union and Education Quality in Mexico », *Well-Being and Social Policy*, 2007, vol. 3, nº 2, p. 21-40.

SCHAFFER Frederic Charles, « Two Ways to Compare » dans Erica S. Simmons et Nicholas Rush Smith (dir.), *Rethinking Comparison: Innovative Methods for Qualitative Political Inquiry*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2021, p. 64-83.

SCHENONI Luis L., « Reinvented Governments in Latin America: Reform Waves and Diverging Outcomes » dans Miguel Ángel Centeno et Agustín E. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: the Neoliberal State and Beyond*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2023, p. 243-268.

SCHLEICHER Andreas, « Estandares, evaluación e incentivos », OCDE, en ligne.

SCHMITTER Philippe C., « Still the Century of Corporatism? », *The Review of Politics*, 1974, vol. 36, nº 1, p. 85-131.

SCHNEIDER Ben Ross, *Routes to Reform: Education Politics in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2024

——, « Teacher Unions, Political Machines, and the Thorny Politics of Education Reform in Latin America », *Politics & Society*, 2022, vol. 50, nº 1, p. 84-116.

SCOTT James C., *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1990.

——, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998.

SEGERHOLM Christina, « The Quality Turn: Political and Methodological Challenges in Contemporary Educational Evaluation and Assessment », *Education Inquiry*, 2012, vol. 3, nº 2, p. 115-122.

SELLAR Sam et LINGARD Bob, « The OECD and Global Governance in Education », *Journal of Education Policy*, 2013, vol. 28, nº 5, p. 710-725.

SENADO de la República, « Documentos enviados por la Secretaría de Gobernación », Ciudad de México, Senado de la República.

——, « Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Educación del Senado presidida por el C. Senador Juan Carlos Romero Hicks », Ciudad de México, Senado de la República.

SEP, *Programa sectorial de educación 2007-2012*, Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, 2007.

——, *Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes en educación básica*, Ciudad de México, SEP, 2017.

——, « Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación para las promociones a cargos con funciones de dirección y supervisión, y a las funciones de asesoría técnica pedagógica en educación básica », Ciudad de México, SEP, 2015.

——, « Etapas, Aspectos, Métodos e Instrumentos. Proceso de Evaluación del Desempeño Docente. Educación Básica », Ciudad de México, SEP, 2015.

——, « Evaluación del Desempeño, 2015-2016: Resultados Finales y Hallazgos Preliminares », Ciudad de México, SEP, 2016.

SEP–SNTE, *Reglamento tabulador crédito escalafonario anual*, Ciudad de México, SEP-SNTE, 1974.

——, « Concurso nacional de asignación de plazas docentes », Ciudad de México, SEP-SNTE, 2009.

SERRANO Sol et LÉON Macarena Ponce de, *Historia de la educación en Chile (1810-2010). Tomo III*, Santiago de Chile, Penguin Random House Chile, 2018.

SHEFTER Martin, *Political Parties and the State: the American Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

SILVA Patricio, *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2008.

——, « Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks », *Journal of Latin American Studies*, 1991, vol. 23, nº 2, p. 385-410.

——, « The Chilean Developmental State: Political Balance, Economic Accommodation, and Technocratic Insulation, 1924–1973 » dans Miguel Ángel Centeno et Agustin E. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: The Rise and Fall of the Developmental State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 284-314.

——, « The Chilean Neoliberal State: Origins, Evolution and Contestation, 1973–2020 » dans Miguel Ángel Centeno et Agustín E. Ferraro (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: the Neoliberal State and Beyond*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2023, p. 67-98.

SIMMONS Erica S. et SMITH Nicholas Rush (dir.), *Rethinking Comparison: Innovative Methods for Qualitative Political Inquiry*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2021.

SIMONS Arno et VOß Jan-Peter, « Instrument Constituencies and the Supply Side of Policy Innovation: The Social Life of Emissions Trading », *Environmental Politics*, 2014, vol. 23, nº 5, p. 735-754.

SIMONS Arno et VOß Jan-Peter, « The Concept of Instrument Constituencies: Accounting for Dynamics and Practices of Knowing Governance », *Policy and Society*, 2018, vol. 37, nº 1, p. 14-35.

SKOCPOL Theda, *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*, Harvard, Harvard University Press, 1995.

SKOCPOL Theda et FINEGOLD Kenneth, « State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal », *Political Science Quarterly,* 1982*,* vol. 97, nº 2, p. 255-278.

SKOCPOL Theda et SOMERS Margaret, « The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry », *Comparative Studies in Society and History*, 1980, vol. 22, nº 2, p. 174-197.

SLATER Dan et ZIBLATT Daniel, « The Enduring Indispensability of the Controlled Comparison », *Comparative Political Studies*, 2013, vol. 46, nº 10, p. 1301-1327.

SLOBODIAN Quinn, *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2018.

SOIFER Hillel David, *State Building in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2015.

——, « The Sources of Infrastructural Power: Evidence from Nineteenth-Century Chilean Education », *Latin American Research Review*, 2009, vol. 44, nº 2, p. 158-180.

SOIFER Hillel David et HAU Matthias VOM, « Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power », *Studies in Comparative International Development*, 2008, vol. 43, nº 3-4, p. 219-230.

SOLANA Fernando, CARDIEL REYES Raúl et BOLAÑOS MARTÍNEZ Raúl (dir.), *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

SORENSEN Tore Bernt et ROBERTSON Susan L., « Ordinalization and the OECD's Governance of Teachers », *Comparative Education Review*, 2020, vol. 64, nº 1, p. 21-45.

de SOUZA LEÃO Luciana, « Optics of the State: The Politics of Making Poverty Visible in Brazil and Mexico », *American Journal of Sociology*, 2022, vol. 128, nº 1, p. 1-46.

SPIRE Alexis, « État des lieux : Les policy feedbacks et le rapport ordinaire à l'État », *Gouvernement et action publique*, 2016, vol. 4, nº 4, p. 141-156

STAR Susan Leigh et GRIESEMER James R., « Institutional Ecology, "Translations" and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39 », *Social Studies of Science*, 1989, vol. 19, nº 3, p. 387-420.

STEINER-KHAMSI Gita et WALDOW Florian (dir.), *World Yearbook of Education 2012. Policy Borrowing and Lending in Education*, Londres, Routledge, 2013.

STEINMETZ George (dir.), *State/Culture: State-Formation After the Cultural Turn*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.

STEPAN Alfred, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978

STOKER Gerry, « Public Administration: How to Respond to Populism and Democratic Backsliding » dans Michael W. Bauer et al. (dir.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2021, p. 246-266.

STONE Diane, « Transnational Policy Entrepreneurs and the Cultivation of Influence: Individuals, Organizations and Their Networks », *Globalizations*, 2019, vol. 16, nº 7, p. 1128-1144.

STREET Susan, *Maestros en movimiento: transformaciones en la burocracia estatal (1978 - 1982)*, Ciudad de México, Ciesas, 1992.

——, « Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP) », *Estudios Sociológicos*, 1983, vol. 1, nº 2, p. 239-261.

——, « La lucha por transformar el aparato burocrático de la Secretaría de Educación Pública: Fuerzas políticas y proyectos después de un quinquenio de desconcentración », *Revista Mexicana de Sociología*, 1985, vol. 47, nº 4, p. 183-212.

——, « Teachers' Work Revisited. Mexican Teachers' Struggle for Democracy and the Anti-Neoliberal Alternative » dans Stephen J. Ball, Gustavo Fischman et Silvina Gvirtz (dir.), *Crisis and Hope: the Educational Hopscotch of Latin America*, New York, Routledge, Falmer, 2003, p. 179-197.

SUBSECRETARIA DE PLANEACION Y COORDINACION, *Carrera Magisterial. Antología.*, Ciudad de México, SEP, 2001.

SUN Yulan, « Sistema de evaluación del desempeño profesional docente. Construcción y corrección de instrumentos » OCDE, en ligne.

TARLAU Rebecca, « Take or Reject State Power? The Dual Dilemma for Teachers' Unions in Brazil and Mexico », *Studies in Comparative International Development*, 2022, vol. 57, nº 3, p. 361-384.

TARROW Sidney, « The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice », *Comparative Political Studies*, 2010, vol. 43, nº 2, p. 230-259.

TAUT Sandy, SANTELICES Verónica et MANZI Jorge, « Estudios de validez de la Evaluación Docente » dans Jorge Manzi, Roberto González et Yulan Sun (dir.), *La Evaluación Docente en Chile*, Santiago de Chile, MIDE, 2011, p. 159-175.

THÉVENOT Laurent, « Governing Life by Standards: A View from Engagements », *Social Studies of Science*, 2009, vol. 39, nº 5, p. 793-813.

THORNTON Christy, *Revolution in Development: Mexico and the Governance of the Global Economy*, Oakland, University of California Press, 2021.

——, « Developmentalism as Internationalism. Toward a Global Historical Sociology of the Origins of the Development Project », *Sociology of Development*, 2023, vol. 9, nº 1, p. 33-55.

TILCSIK András, « Statistical Discrimination and the Rationalization of Stereotypes », *American Sociological Review*, 2021, vol. 86, nº 1, p. 93-122.

TILLY Charles, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Cambridge, Blackwell, 1992.

TIMMERMANS Stefan, « Trust in Standards: Transitioning Clinical Exome Sequencing from Bench to Bedside », *Social Studies of Science*, 2015, vol. 45, nº 1, p. 77-99.

TIMMERMANS Stefan et BERG Marc, *The Gold Standard: the Challenge of Evidence-Based Medicine and Standardization in Health Care*, Philadelphia, Temple University Press, 2003.

TIMMERMANS Stefan et EPSTEIN Steven, « A World of Standards but not a Standard World: Toward a Sociology of Standards and Standardization », *Annual Review of Sociology*, 2010, vol. 36, nº 1, p. 69-89.

TIRAMONTI Guillermina, *Nº19. Sindicalismo docente y reforma educativa en la América latina de los '90*, Santiago de Chile, PREAL, 2001.

TORRES BODET Jaime, *Memorias. Años contra el tiempo*, Ciudad de México, Porrúa, 1981.

TROUPIN Steve, « Aux frontières des écologies professionnelle et politique » dans Didier Demazière et Morgan Jouvenet (dir.), *Andrew Abbott et l'héritage de l'école de Chicago (vol. 2)*, Paris, Editions EHESS, 2016.

TSEBELIS George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

UNESCO, « Constitución de un comité regional intergubernamental interino del proyecto principal en la esfera de la educación en la región de América latina y del Caribe, e invitaciones a la reunión de dicho comité », UNESCO, 113EX/32, 1981.

——, *Boletín*, « Proyecto principal en educación para América latina y el Caribe », Santiago de Chile, UNESCO, 1982.

——, *Boletín*, « Proyecto principal en educación para América latina y el Caribe », Santiago de Chile, UNESCO, 1985.

——, *Boletín*, « Proyecto principal en educación para América latina y el Caribe », Santiago de Chile, UNESCO, 1988.

——, *Boletín*, « Proyecto principal en educación para América latina y el Caribe », Santiago de Chile, UNESCO, 1991.

——, *Boletín*, « Proyecto principal en educación para América latina y el Caribe », Santiago de Chile, UNESCO, 1994.

——, *Boletín*, « Proyecto principal en educación para América latina y el Caribe », Santiago de Chile, UNESCO, 1995.

——, *Declaración de Cochabamba y recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI*, Paris, UNESCO, 2001.

——, *Condiciones de trabajo y salud docente: estudios de casos en Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO, 2005.

——, *Report by the Intergovernmental Regional Committee for the Regional Education Project for Latin America and the Caribbean (PRELAC)*, Paris, UNESCO, 2011.

USICAMM, *Acuerdo que contiene las disposiciones, criterios e indicadores para la realización del proceso de admisión en educación básica*, Ciudad de México, SEP, 2022.

——, *Acuerdo que contiene las disposiciones, criterios e indicadores para la realización del proceso de promoción a funciones directivas o de supervisión en educación básica*, Ciudad de México, SEP, 2022.

——, *Acuerdo que contiene las reglas del Programa de promoción horizontal por niveles con incentivos en educación básica 2022*, Ciudad de México, SEP, 2022.

——, *Marco para la excelencia en la enseñanza y la gestión escolar en Educación Básica. Perfiles profesionales, criterios e indicadores para el personal docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, directivo y de supervisión escolar*, Ciudad de México, SEP, 2022.

VALDÉS Héctor, *El desempeño del maestro y su evaluación*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación, 2004.

VALDIVIA ORTIZ DE ZARATE Verónica, *El golpe después del golpe: Leigh vs. Pinochet: Chile 1960-1980*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2003.

——, *Nacionales y gremialistas: el « parto » de la nueva derecha política chilena, 1964-1973*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2008.

——, « Estatismo y neoliberalismo: un contrapunto militar. Chile, 1973-1979 », *Historia*, 2001, vol. 34, nº 1, p. 167-226.

VALENZUELA Juan Pablo, SEVILLA Alejandro, BELLEI Cristian et RIOS Danae DE LOS, *Remuneraciones de los docentes en Chile: resolviendo una aparente paradoja*, Santiago de Chile, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile, 2010.

VARGAS Manuel, « La biología y la filosofía de la "raza" en México: Francisco Bulnes y José Vasconcelos » dans Aimer Granados García et Carlos Marichal (dir.), *Construcción de las identidades latinoamericanas*, Ciudad de México, El Colegio de Mexico, 2009, p. 159-178.

VARGAS Thomas R., « Decentralization as a Political Weapon: Education Politics in El Salvador and Paraguay », *Comparative Politics*, 2022, vol. 55, nº 1, p. 23-45.

VATIN François (dir.), *Evaluer et valoriser: Une sociologie économique de la mesure*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2013.

VAUCHEZ Antoine (dir.), *Le moment régulateur: naissance d'une contre culture de gouvernement*, Paris, Presses de Sciences Po, 2024.

——, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, 2013, vol. 59, nº 2, p. 9-16.

VAUGHAN Mary K., *Cultural Politics in Revolution: Teachers, Peasants, and Schools in Mexico, 1930-1940*, Tucson, University of Arizona Press, 1997.

VÁZQUEZ Mónica Iglesias et FURIO Victoria J., « Social Movements in Chile (1983–2013): Four Theoretical and Historical Moments », *Latin American Perspectives*, 2017, vol. 44, nº 4, p. 99-113.

VEAS Jaime et SCHERPING Guillermo, « Construcción política sistema nacional de evaluación formativa del desempeño docente », OCDE, en ligne.

VERGER Antoni et NORMAND Romuald, « Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global », *Educação & Sociedade*, 2015, vol. 36, nº 132, p. 599-622.

VILLALOBOS Cristobal, PEREIRA Sebastian et LAGOS Tomás, « Protesta docente en el Chile postdictadura (1990-2019). Tendencias, características y variables explicativas », *Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales*, 2022, vol. 6, nº 1, p. 34-56.

VOISIN Annelise et DUMAY Xavier, « How Do Educational Systems Regulate the Teaching Profession and Teachers' Work? A Typological Approach to Institutional Foundations and Models of Regulation », *Teaching and Teacher Education*, 2020, vol. 96, p. 103-144.

VOMMARO Gabriel, « Une bureaucratie para-étatique mouvante. La production locale du Welfare des précaires en Argentine à l'ère du capitalisme postindustriel », *Gouvernement et action publique*, 2019, vol. 8, nº 1, p. 35-60.

WAISSBLUTH Mario, « Estatuto docente: una tragedia peor que el Transantiago », *Que Pasa*, 23 août 2008, p. 14-18.

WEAVER R. Kent, « Paths and Forks or Chutes and Ladders? Negative Feedbacks and Policy Regime Change », *Journal of Public Policy*, 2010, vol. 30, nº 2, p. 137-162.

WEBER Max, *Économie et société 1. Les catégories de la sociologie*, Paris, Agora Pocket, 1995.

——, « La domination bureaucratique » dans *La domination*, Paris, La Découverte, 2014, p. 63-118.

——, « Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée. Contribution à la critique politique du corps des fonctionnaires et du système de partis » dans *Oeuvres politiques (1895-1919)*, Paris, Albin Michel, 2004, p. 321-355.

WEINSTEIN José, « Chile 2000: La Negociación Mineduc-Colegio de Profesores. Una visión personal » dans Viola Espínola et Ana Cristina Accioly de Amorim (dir.), *Sindicalismo docente y reforma educativa*, Washington, Banque Interaméricaine de Développement, 2007, p. 59-105.

WELD Kirsten, « The Spanish Civil War and the Construction of a Reactionary Historical Consciousness in Augusto Pinochet's Chile », *Hispanic American Historical Review*, 2018, vol. 98, nº 1, p. 77-115.

WERNER Michael et ZIMMERMANN Bénédicte, « Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2003, 58e année, nº 1, p. 7-36.

WIARDA Howard J., *Democracy and Its Discontents: Development, Interdependence, and U.S. Policy in Latin America*, New York, Rowman & Littlefield, 1995.

WILSON Nicholas Hoover et MAYRL Damon (dir.), *After Positivism: New Approaches to Comparison in Historical Sociology*, New York, Columbia University Press, 2024.

WINN Peter (dir.), *Victims of the Chilean Miracle: Workers and Neoliberalism in the Pinochet Era, 1973-2002*, Durham, Duke University Press, 2004.

WRONOWSKI Meredith et URICK Angela, « Teacher and School Predictors of Teacher Deprofessionalization and Demoralization in the United States », *Educational Policy*, 2021, vol. 35, nº 5, p. 679-720.

WYRTZEN Jonathan, « Colonial Legitimization-Legibility Linkages and the Politics of Identity in Algeria and Morocco », *European Journal of Sociology*, 2017, vol. 58, nº 2, p. 205-235.

ZOGAIB ACHAR Elena, « La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa » dans Aurora Loyo (dir.), *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994)*, Ciudad de México, Plaza y Valdés, 1997, p. 101-135.

ZRARI Sabah, « Les concessions routières au Chili. Un changement sélectif », *Revue internationale de politique comparée*, 2010, vol. 17, nº 3, p. 73-87.

ZURITA Felipe Andrés, « Represión y vigilancia hacia el trabajo docente durante la dictadura militar en Chile (1973-1990) », *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 2017, vol. 19, nº 38, p. 285-322.

——, « Políticas educacionales y dictadura cívico-militar en Chile (1973-1990): El proceso de trasformación neoliberal y autoritario de los espacios formativos y de trabajo del profesorado », *Education Policy Analysis Archives*, 2021, vol. 29, nº 33, p. 3-31.

# Annexes

## 1. Annexes au chapitre 1

Tableau 18 : Récapitulatif des entretiens

| | Terrain national Mexique | Terrain national Chili | Yucatán (Mexique) | Araucanía (Chili) | Autres | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ministères de l'Éducation** | **9** | **13** | | | | **22** |
| - Coordination nationale du service professionnel enseignant (MEX) | 8 | | | | | |
| - Direction générale d'évaluation (MEX) | 1 | | | | | |
| - Centre de perfectionnement, expérimentation et innovation pédagogique (CHI) | | 6 | | | | |
| - Acteurs politiques (ministres, sous-ministres, autres) | | 7 | | | | |
| **Agences autonomes d'évaluation** | **12** | **1** | **3** | | | **16** |
| **Centres d'évaluation paraétatiques** | **2** | **5** | | | | **7** |
| **Experts** | **8** | **9** | | **1** | **4** | **22** |
| - *Think tanks* | 2 | 2 | | 1 | | 5 |
| - Universitaires | 2 | 5 | | | 1 | 8 |
| - Universitaires « critiques » | 4 | 2 | | | | 6 |
| - OCDE | | | | | 3 | 3 |
| **Enseignants** | **21** | **9** | **1** | **8** | | **39** |
| - Évaluateurs | 13 | 2 | 1 | 3 | | 19 |
| - Dirigeants syndicaux | 2 | 2 | | | | 4 |
| - Militants syndicaux | 6 | 3 | | 3 | | 12 |
| - Enseignants ni évaluateurs ni militants | | 2 | | 2 | | 4 |
| **Administrations « régionales »** | **4** | | **9** | **5** | | **18** |
| - Capitale | 4 | | | | | |
| - SEREMI (AR) | | | | 5 | | |
| - Ministère de l'Éducation (YUC) | | | 3 | | | |
| - Centre d'évaluation (YUC) | | | 6 | | | |
| **Administrations « locales »** | | **4** | **5** | **5** | | **14** |
| - Superviseurs | | 3 | | | | 3 |
| - Conseillers pédagogiques | | 1 | 4 | 2 | | 7 |
| - Directeurs municipaux d'éducation (CHI) | | | 1 | 3 | | 4 |
| **Écoles** | **4** | **1** | | **6** | | **11** |
| - Directeurs | 4 | 1 | | 5 | | 10 |
| - Personnel d'encadrement pédagogique | | | | 1 | | 1 |
| **Total** | **60** | **42** | **18** | **25** | **4** | **149** |

Lecture : ce tableau récapitule tous les entretiens mobilisés dans cette thèse. La plupart ont été réalisé pendant des enquêtes de terrain au Mexique et au Chili en 2019, une minorité provient d'une enquête précédente au Mexique (2018) et nous avons réalisé quelques entretiens par visioconférence en 2023, au moment de la rédaction de la thèse. Nous avons réalisé un total de 142 entretiens avec 147 enquêtés (deux entretiens ont été réalisés à deux, tandis qu un a été réalisé à trois). Le nombre total d'entretiens affiché dans ce tableau est légèrement supérieur à ce chiffre car certains enquêtés ont été comptabilisés deux fois. Par exemple, un enseignant réalisant des fonctions de direction dans son établissement a pu être compté comme enseignant et directeur. Dans la plupart des cas, nous avons attribué une seule fonction aux acteurs, dont les autres positions pertinentes occupées pendant leurs trajectoires sont répertoriées dans les tableaux 19 et 20.

Tableau 19 : Liste détaillée des entretiens (Chili)

| Nom | Position institutionnelle | Fonction et trajectoire | Date |
|---|---|---|---|
| Rodolfo Bonifaz | Ministère de l'Éducation (MINEDUC), Centre de perfectionnement, expérimentation et innovation pédagogique (CPEIP) | Coordinateur de l'unité de « carrière enseignante », ancien coordinateur de l'unité d'évaluation enseignante. Actuellement « conseiller stratégique » de la direction du MIDE | 16/10/19 |
| Christian Libeer | CPEIP | Coordinateur de l'unité d'évaluation enseignante | 23/10/19 |
| Carlos Eugenio Beca | CPEIP | Ancien directeur du centre (2000-2010), passé par le « centre de recherche indépendant » PIIE. Actuellement chercheur à l'Université Diego Portales | 29/10/19 |
| Jaime Veas | CPEIP | Ancien directeur du centre (2014-2018). Agent du CPEIP depuis 2001. Membre de l'équipe de politique enseignante du MINEDUC (ayant aussi pris part aux négociations de *Docentemás*, mais du côté des municipalités, avant 2001) | 08/11/19 |
| Daniel Martínez | CPEIP | Responsable de la formation continue enseignante et des bases de données | 13/11/19 |
| Mario Leyton Soto | Retraité | Premier directeur du CPEIP (1967-1973) | 25/10/19 |
| José Weinstein | MINEDUC | Ancien sous-secrétaire d'éducation (2000-2003) | 18/10/19 |
| Pedro Montt | MINEDUC | Ancien sous-secrétaire d'éducation (2004-2006) | 16/10/19 |
| Cristián Cox | MINEDUC | Ancien directeur de l'unité de curriculum et d'évaluation (1998-2006), actuellement chercheur à l'Université Diego Portales | 14/10/19 |
| Mariana Aylwin | MINEDUC | Ancienne ministre (2000-2003), actuellement présidente d'une corporation d'écoles privées subventionnées | 11/10/19 |
| Adriana Delpiano | MINEDUC | Ancienne ministre (2015-2018), et directrice de *Educación 2020* (2010-2014). Actuellement au conseil de direction de la Télévision nationale chilienne | 15/10/19 |
| Valentina Quiroga | MINEDUC | Ancienne sous-secrétaire d'éducation (2014-2018), passée par *Educación 2020* et actuellement directrice de la Fondation Horizon Citoyen (créée par Michelle Bachelet) | 06/11/19 |
| Sergio Bitar | MINEDUC | Ancien ministre (2003-2005) | 25/10/19 |
| Soledad Covarrubias | MINEDUC | Directrice provinciale de Santiago Oriente | 15/10/19 |
| Carlos Henríquez | UNESCO | Coordinateur général du Laboratoire latino-américain d'évaluation de la qualité de l'éducation (LLECE), ancien secrétaire général de l'Agence de la qualité de l'éducation (2012-2018) | 10/10/19 |
| Jorge Manzi | MIDE UC (Université Catholique) | Président et fondateur du centre d'évaluation | 04/10/19 |
| Paulina Flotts | MIDE UC | Directrice générale, ancienne responsable des équipes de construction de *Docentemás* | 25/09/19 |
| Yulan Sun | MIDE UC | Directrice de *Docentemás* | 27/09/19 + 17/10/19 |
| Andrea Abarzúa | MIDE UC | Directrice de l'unité d'analyse, ancienne responsable du dispositif « prime d'excellence pédagogique » | 12/05/23 (Zoom) |
| Johana Contreras | MIDE UC | Chercheuse associée | 03/05/23 (Zoom) |
| José Joaquín Brunner | Université Diego Portales | Chercheur. Ancien ministre de la présidence (1990-1994), auteur de certains des principaux rapports de politique éducative des gouvernements de la *Concertación,* ancien directeur de la FLACSO (années 1980) | 06/11/19 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Gonzalo Muñoz | Université Diego Portales | Chercheur. Ancien directeur d'éducation générale (« nº3 du MINEDUC », 2014-2016) | 07/11/19 |
| Beatrice Ávalos | Université du Chili | Chercheuse. Responsable au MINEDUC de la première importation des standards pour réformer les formations enseignantes | 06/11/19 |
| Alejandra Mizala | Université du Chili | Chercheuse. Conceptrice du SNED (1994) et du premier projet de carrière enseignante (2016) | 08/11/19 |
| Anonyme | Université du Chili | Chercheuse critique, membre du mouvement contre la standardisation « *Alto al SIMCE* » | 15/11/19 |
| Carlos Díaz | Colegio de Profesores | Président de la région métropolitaine, actuel président du *Colegio* | 04/10/19 |
| Miguel Caro | Colegio de Profesores / Chercheur | Membre de l'équipe académique du Colegio et chercheur à l'Université métropolitaine des sciences de l'éducation | 29/10/19 |
| Jorge Pavez + Jenny Assael | Colegio de Profesores | Respectivement : ancien président du *Colegio* (1995-2007) et chercheuse en éducation (conseillère du *Colegio* dans les négociations de *Docentemás*) | 31/10/19 |
| Sandra Araya | Colegio de Profesores / Écoles municipales | Enseignante du primaire, responsable de la direction d'éducation du *Colegio* dans la région métropolitaine | 15/10/19 |
| Alexander Chaf | Colegio de Profesores / Écoles municipales | Enseignant d'histoire au collège, porte-parole du « Mouvement d'unité enseignante » (MUD), courant radical du *Colegio*, dans la région de Santiago | 04/11/19 |
| Kathy | Écoles particulaires subventionnées | Enseignante d'arts au collège | 04/10/19 |
| Carolina Chacón | École municipale | Enseignante d'histoire au collège, évaluatrice | 31/10/19 |
| Rodrigo Velásques | Écoles municipales | Ancien enseignant (jusqu'en 2017) de philosophie au lycée, doctorant à la faculté d'éducation de l'Université Catholique | 16/10/19 |
| Ignacio Morales | Écoles municipales | Enseignant de langue et littérature au collège/lycée | 14/11/19 |
| Fernando Zamorano | Corporation d'éducation et de santé de Isla del Maipo | Responsable d'évaluation enseignante | 30/10/19 |
| Francisca et Ligia | Corporation d'éducation et de santé de Las Condes | Conseillères pédagogiques (supervision et accompagnement des enseignants) | 04/11/19 |
| Valeska Vera | Département d'Éducation Municipale de Recoleta | Responsable d'évaluation enseignante | 05/11/19 |
| Adrián Medina | Département d'Éducation Municipale de Recoleta | Responsable du département | 13/11/19 |
| Karina | École privée subventionnée à Santiago | Directrice | 06/11/19 |
| Mónica Miranda | Secrétariat Régional du Ministère d'Éducation (SEREMI) | Membre du cabinet du secrétaire régional, superviseure | 02/12/19 |
| Ginna García | SEREMI | Responsable technique de la région Cautín Nord, superviseure | 04/12/19 |
| Andrea Palma | SEREMI | Responsable d'éducation | 09/12/19 |
| Carla Bravo | SEREMI | Responsable des programmes de formation enseignante continue | 09/12/19 |
| Margot Garrido | SEREMI | Responsable de politique enseignante | 11/12/19 |
| Eduardo Zerené | Département d'Éducation Municipale de Temuco | Responsable du département | 29/11/19 |
| Marcela Arcos | Département d'Éducation Municipale de Temuco | Responsable d'évaluation enseignante, conseillère pédagogique | 04/12/19 |
| Erika Sanmartín | Département d'Éducation Municipale de Padre Las Casas | Responsable d'évaluation enseignante, ancienne évaluatrice | 03/12/19 |
| Juan Sanhueza | Département d'Éducation Municipale de Lautaro | Responsable du département et coordinateur d'ateliers de préparation aux évaluations | 07/12/19 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Berta Castro | École municipale (village proche de Temuco) | Directrice | 27/11/19 |
| Sergio Ceballos | École municipale (Padre las Casas) | Directeur, évaluateur | 03/12/19 |
| Yenny | École municipale (village proche de Temuco) | Enseignante de primaire | 27/11/19 |
| Pablo | École municipale (village proche de Temuco) | Enseignant de biologie au collège, membre du courant MUD du *Colegio* | 27/11/19 |
| Pilar Sáez | École privée subventionnée (rurale, Temuco) | Directrice | 02/12/19 |
| Francisco Garrido | Lycée privé subventionné (rural, Chol Chol) | Directeur | 05/12/19 |
| Cristina Maturana | École privée subventionnée (rurale, Quepe) | Directrice | 10/12/19 |
| Jessica | École privé subventionnée (rurale, Quepe) | Conseillère pédagogique, responsable de l'Unité technique pédagogique | 10/12/19 |
| Paulina | École municipale (Padre las Casas) | Enseignante de primaire | 03/12/19 |
| Carmen Julia | Écoles municipales | Enseignante d'espagnol et de religion au collège, évaluatrice | 09/12/19 |
| Carmen Gloria | Écoles municipales | Enseignante d'espagnol et de religion au collège, secrétaire générale pour Temuco du courant MUD du *Colegio* | 12/12/19 |
| Giselle Ramírez | École privée subventionnée (urbaine, Temuco) | Enseignante de préscolaire, militante du courant MUD du *Colegio* | 05/12/19 |
| Carlos Dreves | Fondation Araucanía Aprende | Président de l'association | 26/11/19 |

Tableau 20 : Liste détaillée des entretiens (Mexique et autres)

| Nom | Position institutionnelle | Fonction et trajectoire | Date |
|---|---|---|---|
| Ramiro Álvarez Retana | Ministère de l'Éducation (SEP), Coordination nationale du service professionnel enseignant (CNSPD) | Coordinateur du « service professionnel enseignant » (2013–2016) | 15/03/19 |
| Ana María Aceves | SEP, CNSPD | Coordinatrice du « service professionnel enseignant » (2016–2019) | 22/02/18 |
| Roberto Peña | SEP | Directeur général et cadre de la direction générale d'évaluation (DGE) depuis 1992 | 12/04/19 |
| María Isaura Prieto | SEP, CNSPD | Directrice générale pour la permanence des enseignants et des directeurs, CNSPD | 13/02/18 |
| Laura Tovar | SEP, CNSPD | Cadre intermédiaire, ancienne constructrice des examens de *Carrera Magisterial* (DGE) | 15/02/19 |
| Marcela | SEP, CNSPD | Cadre intermédiaire, ancienne constructrice des examens de *Carrera Magisterial* (DGE) | 20/02/19 |
| Vero Pérez | SEP, CNSPD | Cadre intermédiaire, ancienne constructrice des examens de *Carrera Magisterial* (DGE) | 21/02/19 |
| Ernesto Sánchez | SEP, CNSPD | Cadre intermédiaire, ancienne constructeur des examens de *Carrera Magisterial* (DGE) | 26/02/19 |
| Francisco Benítez | SEP, CNSPD | Cadre intermédiaire, ancien constructeur des examens de *Carrera Magisterial* (DGE) | 08/03/19 |
| Teresa Bracho | INEE | Présidente, ancienne chercheuse, actuellement à la retraite | 07/17 et 01/19 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Margarita Zorrilla | INEE | Membre du conseil de direction, ancienne présidente de l'INEE et membre des groupes de travail de l'OCDE, ancienne chercheuse | 02-03/18 |
| Sylvia Schmelkes | INEE | Membre du conseil de direction, membre des groupes de travail de l'OCDE, actuellement chercheuse à l'Université Ibéroaméricaine | 06/03/18 |
| Gilberto Guevara Niebla | INEE | Membre du conseil de direction, sous-secrétaire d'éducation basique entre 2018 et 2019, puis dans le cabinet du ministre de l'Éducation | 09/03/18 |
| Jorge Hernández | INEE | Titulaire de l'Unité d'évaluation du système éducatif national | 06/03/18 |
| Francisco Miranda | INEE | Titulaire de l'Unité de normativité et politique éducative | 03/03/18 |
| Yolanda Leyva | INEE | Directrice générale d'évaluation des enseignants et directeurs | 19/01/18 |
| Laura Delgado | INEE | Directrice générale de mesures et traitement de l'information | 22/01/18 |
| Marcela Ramírez | INEE | Directrice générale de formation, capacitation et certification | 06/02/18 |
| Sandra Conzuelo | INEE | Directrice pour l'évaluation des enseignants et des directeurs | 06/02/19 |
| Cristina Cacho | INEE | Directrice de ressources humaines | 11/02/19 |
| Genaro Rey | INEE | Directeur de la Direction de l'INEE dans la Ciudad de México | 11/02/19 |
| César Chávez | Ceneval | Directeur de qualité et de recherches | 14/02/18 et 24/01/19 |
| Lili Vargas | Ceneval | Directrice du programme d'accréditation et certification des connaissances, ancienne responsable des évaluations des enseignants | 01/03/19 |
| David Calderón | *Mexicanos Primero* | Président exécutif | 02/03/18 |
| Jennifer O'Donoghue | *Mexicanos Primero* | Directrice générale, ancienne directrice de recherche | 13/02/18 et 15/01/19 |
| Lucrecia Santibáñez | Université de Californie Los Angeles | Chercheuse, ancienne consultante de RAND, où elle a évalué le dispositif *Carrera magisterial* | 05/09/23 (Zoom) |
| Paulo Santiago | OCDE | Directeur de conseil politique et de mise en œuvre à la direction d'éducation et *skills*, auteur de nombreux rapports de l'organisation sur la politique éducative, participe aux discussions sur l'évaluation enseignante au Mexique | 12/10/18 |
| Beatriz Pont | OCDE | Analyste senior, participe aux discussions sur l'évaluation enseignante au Mexique. Actuellement en poste à l'Institut international pour la planification éducative de l'UNESCO | 17/12/18 |
| Diana Toledo | OCDE | Cheffe de projet. Ancienne coordinatrice de l'accord de collaboration sur la politique éducative entre l'OCDE et le Mexique | 01/11/18 |
| Alma Maldonado | Centre de recherches et d'études avancées (département de recherches éducatives) de l'Institut Polytechnique National | Chercheuse, co-autrice d'un projet de réforme éducative en 2018-2019 | 18/02/19 |
| Emilio Blanco | Colegio de México | Chercheur, évaluateur de politiques éducatives | 06/02/19 |
| Hugo Aboites | Université Autonome Métropolitaine (Xochimilco) | Chercheur critique, conseiller de la dissidence enseignante | 22/01/19 |
| Manuel Gil Antón | Colegio de México | Chercheur critique | 25/01/19 |
| Ángel Díaz Barriga | Université Autonome Nationale du Mexique | Chercheur critique, développe des recommandations pour la réforme éducative de 2018-2019 | 19/02/19 |
| Roberto Gónzalez, | Université Pédagogique Nationale | Chercheurs critiques | 07/03/18 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Marcelino Guerra et Lucía Ruvera | | | |
| María Luisa Gordillo | Administration éducative fédérale de la Ciudad de México (AEFCM) | Directrice générale pour l'éducation normale et l'actualisation des enseignants | 31/01/19 |
| Rodrigo López | AEFCM | Directeur pour le développement du personnel (jusqu'en 2019) | 14/02/19 |
| María del Carmen Ayllón | AEFCM | Directrice générale d'organisation et d'amélioration de la gestion | 01/03/19 |
| Claudia Sofía | AEFCM | Chargée de la mise en œuvre de la réforme de 2013 | 13/03/19 |
| Octavio Macías | AEFCM | Enseignant en école préparatoire UNAM, ancien « chef d'enseignement » (poste de cadre intermédiaire disparu en 2013), évaluateur | 27/02/19 |
| Carlos Chimal | AEFCM | Sous-directeur académique de la direction générale d'éducation secondaire, a participé à l'écriture des standards d'évaluation, évaluateur | 24/02/19 |
| Leticia | École primaire | Enseignante et directrice | 14/02/19 |
| Magdalena Rueda | Collège | Directrice (zone Iztapalapa), proche du PRD et de la section 10 du SNTE | 15/03/19 |
| Patricia | Collège | Superviseure (zone Xochimilco) | 26/02/19 |
| Pedro Hernández | École primaire, Syndicat national des travailleurs de l'éducation (SNTE) | Directeur d'école primaire (zone Itzapalapa), CNTE, section 9 | 06/03/18 et 17/01/19 |
| Francisco Bravo | École primaire, SNTE | Directeur d'école primaire (zone Cuauhtémoc), CNTE, section 9 | 15/02/19 |
| Roberto | École primaire, SNTE | Enseignant de primaire retraité, CNTE, section 9 | 02/03/19 |
| María Ernestina | École primaire, SNTE | Enseignante de primaire, CNTE, section 9 | 08/03/18 |
| Lev Velázquez | École primaire, SNTE | Enseignant de « télésecondaire » (Michoacán), CNTE, section 18 | 18/02/19 |
| Blanca García | Collège, SNTE | Enseignante au collège, chargée de la plateforme et des cours de formation continue de la section syndicale, SNTE, section 10 | 19/02/19 |
| Claudia | SNTE | Chargée des cours de formation continue de la section syndicale, SNTE, section 9 | 21/02/19 |
| Julio | École primaire, SNTE | Enseignant de primaire, SNTE, section 9 | 14/02/19 |
| Rodrigo Arredondo | Collège/Lycée | Enseignant de théâtre et d'espagnol dans des lycées privés et publics, évaluateur | 31/01/19 |
| Alma | Collège | Enseignante de théâtre dans des lycées techniques publics, évaluatrice | 02/02/19 |
| Karla García | Éducation spéciale | Enseignante d'éducation spéciale, conseillère édagogique (zone Itzapalapa), évaluatrice | 07/02/19 |
| Alejandro Hernández | Écoles privées | Ancien enseignant d'art en école privée, ancien sous-directeur de l'aire d'arts de la SEP, auteur de manuels (Santillana), Fondateur de l'association "RED Aprender", évaluateur | 08/02/19 |
| José Villatoro | Collège | Ancien enseignant d'art en école publique, ancien conseiller pédagogique, actuellement à la retraite, il gère une clinique de thérapie de psychomotricité pour enfants, évaluateur | 12/02/19 |
| Mariana | Collège/Lycée | Enseignante d'histoire et de psychologie dans des écoles publiques et privées, évaluatrice | 28/02/19 |
| Sandra García | Collège | Enseignante de biologie dans un lycée technique, évaluatrice | 01/03/19 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Anel | Collège | Enseignante de biologie dans un lycée technique, évaluatrice | 07/03/19 |
| Paola Guerrero | Collège | Enseignante de théâtre, évaluatrice | 11/03/19 |
| Jaime | École primaire/collège | Enseignant de primaire et de collège en musique, histoire et anglais, évaluateur | 08/03/19 |
| Rosa Ángel | Collège | Enseignante d'histoire au collège, évaluatrice | 08/03/19 |
| Alejandra | Ministère d'éducation du gouvernement de l'État du Yucatán (SEGEY) | Coordinatrice du « service professionnel enseignant » (préscolaire) | 03/04/19 |
| Argely Salazar | SEGEY | Coordinatrice générale du « service professionnel enseignant » | 03/04/19 |
| Maribel | SEGEY | Chargée de contrôle et de gestion des postes (préscolaire) | 27/03/19 |
| Raúl Burgos | SEGEY, Centre d'évaluation de l'éducation de l'État du Yucatán (CEEEY) | Directeur général, professeur de psychologie à l'Université Autonome du Yucatán | 25/03/19 |
| Felipe Lugo | SEGEY, CEEEY | Directeur d'élaboration des instruments d'évaluation | 01/04/19 |
| Alondra Lara | SEGEY, CEEEY | Directrice de conception des processus d'évaluation | 01/04/19 |
| Alejandro | SEGEY, CEEEY | Directeur d'opérations | 05/04/19 |
| Humberto Osorio | SEGEY, CEEEY | Ancien directeur général | 28/03/19 |
| Melchor Ramírez | SEGEY, CEEEY | Ancien directeur d'opérations | 01/04/19 |
| Nadia Vázquez | SEGEY | Conseillère pédagogique, ancienne chargée de mise en œuvre du projet de gestion régionale (2006) | 27/03/19 |
| Raúl Zapata | SEGEY | Superviseur (primaire), ancien directeur d'éducation primaire | 28/03/19 |
| Mario Toledo | SEGEY | Superviseur (collège) | 29/03/19 |
| María Esther | SEGEY | Superviseur (préscolaire) | 02/04/19 |
| Daniel Faisal | SEGEY | Conseiller pédagogique, ancien superviseur, ancien chargé de la formation continue dans l'État | 29/03/19 |
| Claudia | École préscolaire | Enseignante de préscolaire, évaluatrice | 21/03/19 |
| Alfonso Paz | Délégation de l'INEE dans l'État (DINEE) | Ancien directeur général | 13/03/19 |
| Eduardo Bojalil | DINEE | Ancien sous-directeur de processus et opérations | 20/03/19 |
| Malena González | DINEE | Ancienne sous-directrice de liaison institutionnelle | 04/04/19 |

## 2. Annexes au chapitre 3

Figure 8 : Extrait du *Framework for Teaching* de Charlotte Danielson

FIGURE 4.1

**DOMAIN 1: PLANNING AND PREPARATION**

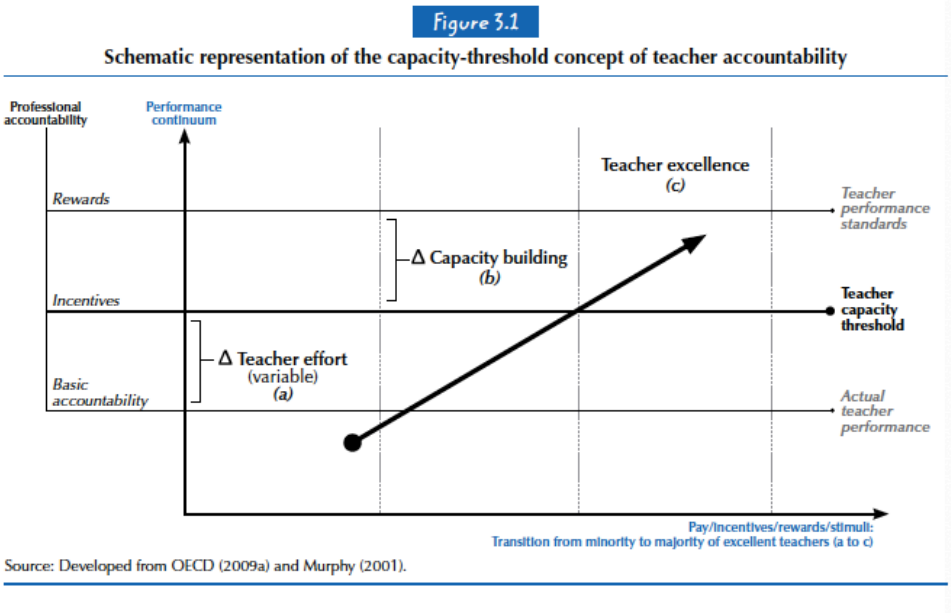
**Component 1a: Demonstrating Knowledge of Content and Pedagogy**

**Elements:** Knowledge of content and the structure of the discipline • Knowledge of prerequisite relationships • Knowledge of content-related pedagogy

| | LEVEL OF PERFORMANCE | | | |
|---|---|---|---|---|
| ELEMENT | UNSATISFACTORY | BASIC | PROFICIENT | DISTINGUISHED |
| **Knowledge of content and the structure of the discipline** | In planning and practice, teacher makes content errors or does not correct errors made by students. | Teacher is familiar with the important concepts in the discipline but may display lack of awareness of how these concepts relate to one another. | Teacher displays solid knowledge of the important concepts in the discipline and how these relate to one another. | Teacher displays extensive knowledge of the important concepts in the discipline and how these relate both to one another and to other disciplines. |
| **Knowledge of prerequisite relationships** | Teacher's plans and practice display little understanding of prerequisite relationships important to student learning of the content. | Teacher's plans and practice indicate some awareness of prerequisite relationships, although such knowledge may be inaccurate or incomplete. | Teacher's plans and practice reflect accurate understanding of prerequisite relationships among topics and concepts. | Teacher's plans and practices reflect understanding of prerequisite relationships among topics and concepts and a link to necessary cognitive structures by students to ensure understanding. |
| **Knowledge of content-related pedagogy** | Teacher displays little or no understanding of the range of pedagogical approaches suitable to student learning of the content. | Teacher's plans and practice reflect a limited range of pedagogical approaches or some approaches that are not suitable to the discipline or to the students. | Teacher's plans and practice reflect familiarity with a wide range of effective pedagogical approaches in the discipline. | Teacher's plans and practice reflect familiarity with a wide range of effective pedagogical approaches in the discipline, anticipating student misconceptions. |

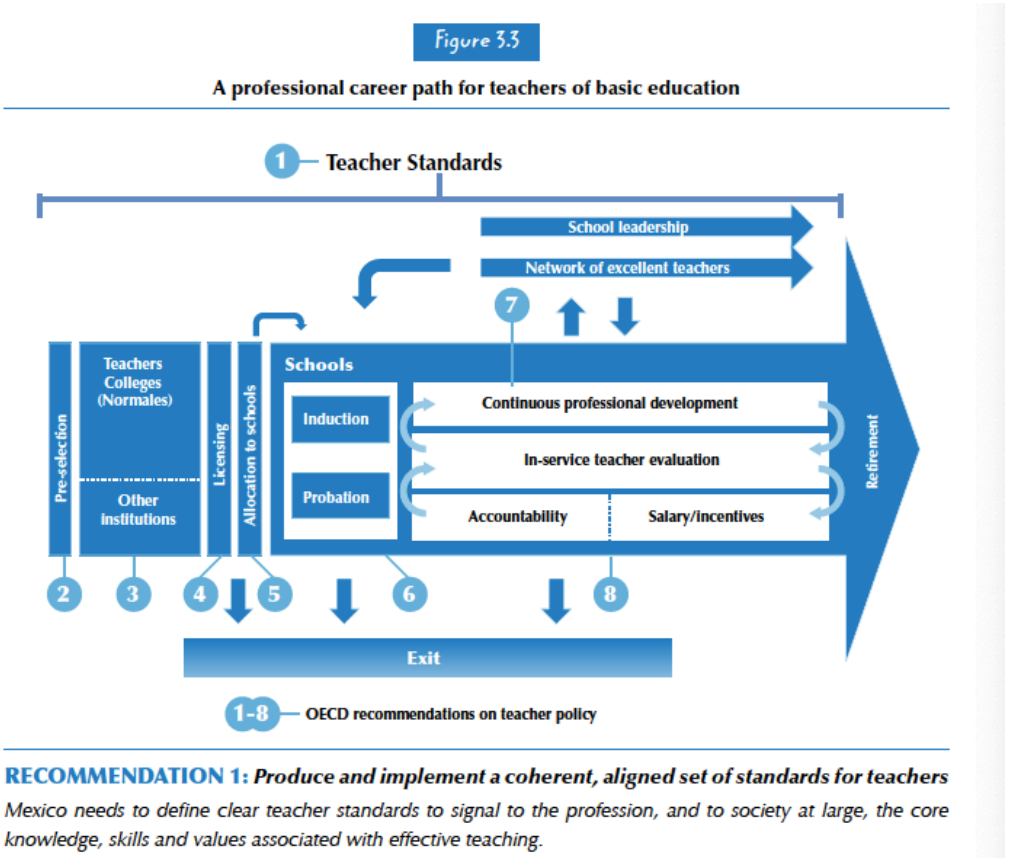
Source : Charlotte Danielson, *Enhancing Professional Practice, op. cit.*, p. 47.

Figure 9 : Standards, effort et efficience enseignante




Source : OCDE, *Establishing a Framework…, op. cit.*, p. 43 (pour le détail de l'argument voir p. 42-44).

Figure 10 : La carrière enseignante par standards proposée pour le Mexique




**RECOMMENDATION 1:** ***Produce and implement a coherent, aligned set of standards for teachers***

*Mexico needs to define clear teacher standards to signal to the profession, and to society at large, the core knowledge, skills and values associated with effective teaching.*

Source : OCDE, *Improving Schools…, op. cit.*, p. 7

Tableau 21 : Membres des groupes de travail sur l'évaluation et les politiques d'incitations pour les enseignants de l'accord OCDE–Mexique

| Membre | Groupe de travail | Dernier diplôme | Position institutionnelle au moment de leur participation | « *Instrument constituency* » |
|---|---|---|---|---|
| Carlos Mancera (*chair*, Mexique) | Évaluation et politiques d'incitations pour les enseignants | Économie (licence, ITAM) | - Consultant éducatif<br>- Ex-ministère de l'Éducation mexicain | Économicisation |
| José Luis Gaviria (Espagne) | – | Psychométrie (Phd, Université Complutense de Madrid) | - Université Complutense de Madrid | Professionnalisation |
| Jorge Juárez Barba (Mexique) | – | Économie (master, Université des Amériques, Puebla) | - Directeur général Université interaméricaine pour le développement<br>- Ex-ministère de l'Éducation mexicain<br>- Ex-ministre d'éducation Aguascalientes | Économicisation |
| Enrique Roca Cobo (Espagne) | – | - Ingénieur (licence)<br>- Géographie et histoire (licence, Université Complutense de Madrid) | Directeur de l'Institut d'évaluation de l'éducation espagnol | Professionnalisation |
| Halsey Rogers (États-Unis) | – | Économie (PhD Berkeley) | Banque mondiale | Économicisation |
| Lucrecia Santibáñez (Mexique) | – | Économie (PhD Standford) | - Université CIDE (jusqu'à 2008)<br>- RAND (jusqu'à 2006 et à partir de 2010) | Économicisation |
| Susan Sclafani (États-Unis) | – | Administration et supervision éducative (PhD Université Texas Austin) | - National Center on Education and the Economy (ex fondation Carnegie) | Professionnalisation |
| Margarita Zorrilla (Mexique) | – | Sciences de l'éducation (Phd, Université Complutense de Madrid) | - Présidente de l'Institut national d'évaluation de l'éducation | Professionalisation |
| Sylvia Schmelkes (*chair*, Mexique) | *Leadership* scolaire et politique enseignante | - Sociologie de l'éducation (doctorat non achevé, Université de Londres)<br>- Développement éducative (Université Ibéroaméricaine) | - Université Ibéroaméricaine<br>- Ex-ministère de l'Éducation mexicain | Professionalisation |
| Inés Aguerrondo (Argentina) | – | Sociologie (licence, Univeristé catholique d'Argentine) et planification éducative (spécialisation) | - Consultante (UNESCO et OCDE)<br>- Ex-ministère de l'Éducation argentin | Professionalisation |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Cristián Cox (Chili) | – | Sociologie (PhD, Univeristé de Londres) | - Université Catholique du Chili<br>- Ex-ministère de l'Éducation chilien | Professionalisation |
| Ulf Fredriksson (Suède) | – | Pédagogie (licence), éducation comparée (PhD, Université de Stockholm) | - Université de Stockholm<br>- Syndicat des enseignants suédois (conseil) | Professionalisation |
| Ben Levin (Canada) | – | Éducation (masters, Harvard) | - Institut d'études éducatives du Ontario<br>- Sous-ministre d'éducation du Ontario | Professionalisation |
| Peter Mathews (Angleterre) | – | Pédagogie (licence ?) | - Consultant éducatif, enseignant visitant à l'UCL<br>- Ex responsable du service d'inspection et évaluation anglaus | Professionalisation |
| Robert Schwartz (États-Unis) | – | Anglais (masters, Brandeis University) | - Doyen de l'école d'éducation d'Harvard | Professionalisation |
| Margarita Zorrilla (Mexique) | – | Sciences de l'éducation (Phd, Université Complutense de Madrid) | - Directrice générale de l'Institut national d'évaluation de l'éducation | Professionalisation |

Source : élaboration propres à partir de OCDE, *OCDE–Mexico Agreement to Improve the Quality of Education in Mexican Schools*, Paris, OCDE, 2009, p. 8. Le diplôme et la position institutionnelle ont été complétées d'après les informations que ces acteurs nous ont indiqué en entretien (Cox, Santibáñez, Schmelkes et Zorrilla) et/ou à partir de leurs CV (ou informations biographiques lorsque ceux-ci n'ont pas pu être récupérés) pouvant être trouvés en ligne.

## 3. Annexes au chapitre 5

Tableau 22 : La division du travail évaluatif au Chili (2005-2023)

| Organisation (date de création) | Type d'organisation | Rôle dans la division du travail évaluatif / *Changement après introduction du dispositif* | Personnel | Réputation | Audiences privilégiées par ka stratégie de légitimation « professionnelle », |
|---|---|---|---|---|---|
| Centre de perfectionnement, expérimentation et innovation pédagogique (CPEIP) (1967) | Centre déconcentré du ministère de l'Éducation | Mise en œuvre, formation continue / C*ouplage au cabinet ministériel* | - Direction : experts « éducatifs », anciens enseignants<br>- Personnel intermédiaire et de base : anciens enseignants | Morale / procédurale | - Profession enseignante<br>- Acteurs politiques |
| MIDE (2005) | Centre d'évaluation universitaire (paraétatique) | Construction et mise en œuvre du portfolio et des autres outils de Docentemás / *Création* | Statisticiens, psychométriciens, diplômés de licences « éducatives » (dans une moindre mesure) | Technique / performative | - Université<br>- Administration<br>- Acteurs politiques |
| Agence de la qualité de l'éducation (ACE) (2011) | Agence autonome | Mis en œuvre de l'épreuve de connaissances de la « carrière enseignante » | - Direction : experts « éducatifs » politisés<br>- Personnel intermédiaire et de base : statisticiens, psychométriciens, diplômés de licences « éducatives » | Technique | - Écoles<br><br>Dans une moindre mesure :<br>- Université<br>- Organisations internationales<br>- Acteurs politiques |

Source : élaboration propre

Tableau 23 : La division du travail évaluatif au Mexique (1992-2019)

| Organisation (date de création) | Type d'organisation | Rôle dans la division du travail évaluatif / *Changement après introduction du dispositif* | Personnel | Réputation | Audiences privilégiées par ka stratégie de légitimation « académique » |
|---|---|---|---|---|---|
| Institut national d'évaluation de l'éducation (INEE) (2002) | Agence autonome | Supervision juridique et technique / *Autonomisation* | - Direction : experts « éducatifs »<br>- Cadres : statisticiens, psychométriciens, juristes, politistes<br>- Cadres intermédiaires : statisticiens, psychométriciens, diplômés de licences « éducatives » | Technique | - Université<br>- Org. internationales<br>- Acteurs politiques<br>- Profession enseignante |
| Direction générale d'évaluation (DGE) (1973) | Direction générale ministérielle rattachée à l'Unité de planification et d'évaluation des politiques éducatives | Aucun / *Dépossession et réallocation du personnel* | - Direction : cadres du ministère de l'Éducation<br>- Cadres intermédiaires : statisticiens, enseignants (différentes disciplines) | Technique / procédurale | - Profession enseignante<br>- Université |
| Coordination nationale du service professionnel enseignant (CNSPD) (2013) | Service déconcentré du ministère de l'Éducation | Mise en œuvre / *Création* | - Direction : cadres du ministère de l'Éducation<br>- Cadres intermédiaires: ancien personnel de différentes directions ministérielles | Procédurale | - Profession enseignante |
| Centre national d'évaluation de l'enseignement supérieur (Ceneval) (1994) | Centre d'évaluation privé (paraétatique) | Construction des outils de mesure et mise en œuvre / *Obtention du contrat* | Statisticiens, psychométriciens, auditeurs | Technique / performative | - Université<br>- Administration<br>Dans une moindre mesure :<br>- Acteurs politiques |

Source : élaboration propre

## 4. Annexes au chapitre 6

Tableau 24 : Échelons et hiérarchies éducatives locales au Chili

| Échelon administratif | Nom de l'organisation | Personnel d'encadrement de l'enseignement | Rôle dans la division du travail évaluatif | Degré de politisation | Capacités évaluatives | Couplage aux autres échelons | Couplage au centre |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Régional | Secrétariat régional ministériel (Services déconcentrés du ministère de l'Éducation) | Superviseurs | - Évaluation enseignante : faible, transmission d'information<br>- Évaluation des écoles : moyen, suivi des écoles dans l'adaptation aux indicateurs et évaluations de l'Agence de la qualité de l'éducation | Moyen/Faible | Moyen | Aucun | Fort |
| Local (municipalités) | Département d'éducation (majoritaires) ou corporations éducatives | Directeurs des départements | Faible : contrats de performance indexés sur indicateurs de performance éducative (inclus évaluation enseignante, mais rôle marginal) | Fort | Faible | Fort (Contrôle les écoles)<br>Faible (dans le cas de l'évaluation enseignante) | Faible<br>Moyen/fort (dans le cas de l'évaluation enseignante) |
| | | Chargés d'évaluation | Fort : gestion de la liste des évalués, organisation des entretiens avec un pair et des enregistrements de cours, siège à la « commission communale » d'évaluation, établissement du plan de formation enseignante en fonction des résultats | Moyen | | | |
| | | Conseillers pédagogiques (pas dans toutes les municipalités) | Faible : pas de lien avec le dispositif, possible observation de cours | Moyen | Moyen | | |
| | | Évaluateurs pairs | Fort : entretien avec les enseignants (10 % du résultat), siège dans les « commission | Faible | Moyen | | |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | communale » d'évaluation pouvant modifier les résultats émis par le centre | | | | |
| Scolaire | Écoles | Directeurs | Fort : rédige rapport de responsabilités professionnelles (20 % du résultat), décide des embauches, licenciements et renouvellement des contrats | Moyen/fort | Faible | Fort (Dépendent des municipalités) | Faible |
| | | Conseillers pédagogiques (« unité technique pédagogique ») | Moyen : observation de cours, contrôle des planifications de cours (pas de rôle dans l'évaluation centralisée) | Faible | | | |

Source : élaboration propre.

Tableau 25 : Échelons et hiérarchies éducatives locales au Mexique

| Échelon administratif | Nom de l'organisation | Personnel d'encadrement de l'enseignement | Rôle dans la division du travail évaluatif | Degré de politisation | Capacités évaluatives | Couplage aux autres échelons | Couplage au centre |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Régional (État) | Ministère d'éducation de l'État du Yucatán | Chargés d'évaluation | Élabore et entretien base de données évalués, convocation des enseignants, publicisation des résultats (concours) | Faible | Faible | Fort (Supervise et contrôle le système éducatif de l'État) | Faible/Moyen (*recouplage)* |
| | Centre d'évaluation éducative de l'État du Yucatán | Aucun | Élabore des instruments d'évaluation locaux, développe des projets d'évaluation avec l'INEE | Faible/moyen | Fortes | Moyen (Relativement autonome du ministère. Aucun rapport aux écoles) | Faible |
| Local (Zones scolaire) | Centres de développement éducatif | Superviseurs | Aucun rôle dans le dispositif standardisé. Visite des écoles, observation de cours, capacité de sanction administrative | Moyen | Faible/moyen | Fort /moyen (Dépendent du ministère, mais autonomie relative) | Faible/Moyen (*recouplage)* |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Conseillers pédagogiques | Aucun rôle dans le dispositif standardisé. Assistent les superviseurs et fournissent conseil pédagogique spécialisé par discipline | Moyen/faible | Moyen/faible | | |
| Scolaire | Écoles | Directeurs | Moyen : rédige rapport de responsabilités professionnelles (compte seulement jusqu'à 3 % du résultat). Influence sur les recrutements intérimaires et l'ouverture des postes | Moyen | Faible | Fort (Dépendent du ministère et son encadrées par les centres de développement) | Faible |
| | | Sous-directeurs académiques | Moyen : aucun rôle dans le dispositif standardisé. Observation de cours, contrôle des planifications de cours (pas de rôle dans l'évaluation centralisée) | Faible | Faible/moyen | | |

Source : élaboration propre.

Figure 11 : Instrument d'observation des classes utilisé par les superviseurs du Yucatán



Centro de Evaluación Educativa del Estado de Yucatán
Departamento de Análisis y Difusión de la Información
Evaluación de la Práctica Pedagógica en Educación Básica del Estado de Yucatán

SEGEY

## Guía de observación en el aula

| | | | |
|---|---|---|---|
| CCT: | | Turno: | |
| Nivel: | | Modalidad: | |
| Docente: | | Grado y grupo: | |

A continuación encontrará una serie de enunciados que describen diferentes aspectos de la **práctica pedagógica dentro del aula**. Marque con una "**X**" la opción que corresponda a su percepción del desempeño observado en el docente, tomando en consideración el significado de los niveles de desempeño generales que se muestran en la siguiente tabla; adicional, la descripción de estos niveles para cada enunciado se encuentra en el Manual de Aplicación.

| Nivel de desempeño | Descripción |
|---|---|
| **0. Deficiente** | El docente no cumple en lo absoluto o lo hace de forma incorrecta con los aspectos señalados en el enunciado del reactivo. |
| **1. Insuficiente** | El docente cumple de forma parcial con los aspectos señalados en el enunciado del reactivo. |
| **2. Suficiente** | El docente cumple de forma aceptable con los aspectos señalados en el enunciado del reactivo. |
| **3. Sobresaliente** | El docente cumple de manera extraordinaria con los aspectos señalados en el enunciado del reactivo. |

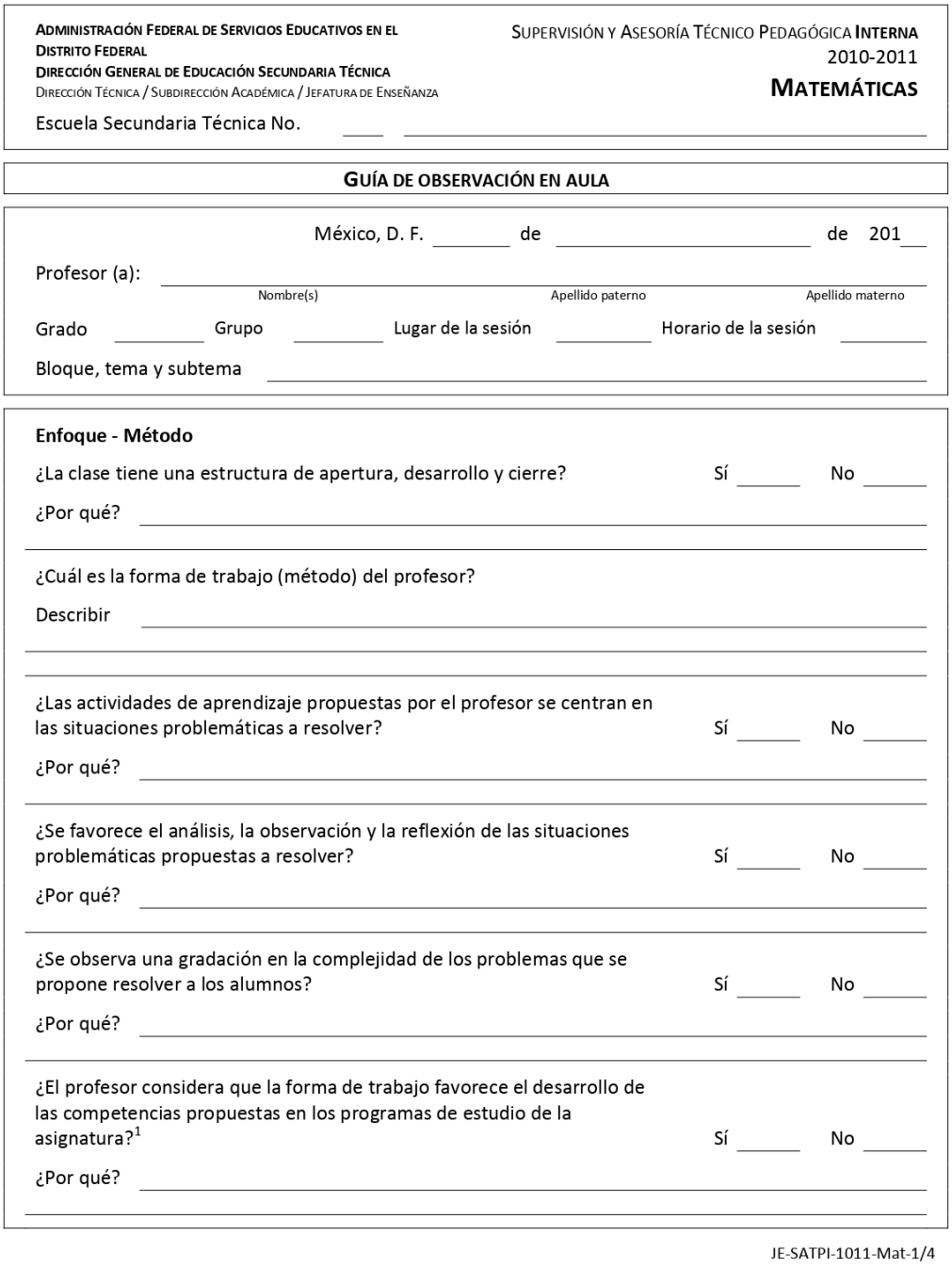
En caso de cambiar de opinión en algún enunciado, será necesario rellenar completamente la opción incorrecta y marcar nuevamente la opción correcta.
Si algún aspecto no es susceptible a ser observado, marque la opción "**NA**".

| | Factor 1: Conocimiento del currículo | 0 | 1 | 2 | 3 | NA |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Demuestra dominio del tema a través de exposiciones claras | 0 | 1 | 2 | 3 | NA |
| 2. | Soluciona de manera oportuna las dudas de sus estudiantes | 0 | 1 | 2 | 3 | NA |
| 3. | El contenido presentado en clase refleja la realidad actual en esa temática | 0 | 1 | 2 | 3 | NA |
| 4. | Aborda los contenidos relacionándolos con aspectos significativos para sus estudiantes | 0 | 1 | 2 | 3 | NA |
| 5. | Los contenidos presentados son pertinentes para el contexto social de sus estudiantes | 0 | 1 | 2 | 3 | NA |
| | Subtotales | | | | | |
| | Resultado final | | | | | |

| | Factor 2: Estrategias didácticas | 0 | 1 | 2 | 3 | NA |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Emplea dinámicas y/o actividades lúdicas para promover la participación e interés del estudiante en el proceso de enseñanza-aprendizaje | 0 | 1 | 2 | 3 | NA |
| 2. | Favorece la solución de situaciones problemáticas a través de estrategias innovadoras en clase | 0 | 1 | 2 | 3 | NA |
| 3. | Promueve la construcción de los aprendizajes en conjunto con sus estudiantes | 0 | 1 | 2 | 3 | NA |
| 4. | Emplea estrategias de trabajo colaborativo que promueven la integración y participación de todos sus estudiantes | 0 | 1 | 2 | 3 | NA |
| 5. | Utiliza estrategias en diferentes momentos de la clase que favorecen la recuperación, integración y consolidación del conocimiento. | 0 | 1 | 2 | 3 | NA |
| | Subtotales | | | | | |
| | Resultado final | | | | | |

Source : Document interne du SEGEY, 2019. Nous remercions un des superviseurs ayant participé à l'enquête pour son partage.

Figure 12 : Instrument d'observation utilisé par les superviseurs de la Ciudad de México avant l'introduction du « service professionnel enseignant » (page 1 sur 4)



**ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL DISTRITO FEDERAL**
**DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN SECUNDARIA TÉCNICA**
DIRECCIÓN TÉCNICA / SUBDIRECCIÓN ACADÉMICA / JEFATURA DE ENSEÑANZA

SUPERVISIÓN Y ASESORÍA TÉCNICO PEDAGÓGICA **INTERNA**
2010-2011
**MATEMÁTICAS**

Escuela Secundaria Técnica No. ____ _____

**GUÍA DE OBSERVACIÓN EN AULA**

México, D. F. _____ de _____ de 201__

Profesor (a): _____
Nombre(s) Apellido paterno Apellido materno

Grado _____ Grupo _____ Lugar de la sesión _____ Horario de la sesión _____

Bloque, tema y subtema _____

**Enfoque - Método**

¿La clase tiene una estructura de apertura, desarrollo y cierre? Sí _____ No _____

¿Por qué? _____

¿Cuál es la forma de trabajo (método) del profesor?

Describir _____

¿Las actividades de aprendizaje propuestas por el profesor se centran en las situaciones problemáticas a resolver? Sí _____ No _____

¿Por qué? _____

¿Se favorece el análisis, la observación y la reflexión de las situaciones problemáticas propuestas a resolver? Sí _____ No _____

¿Por qué? _____

¿Se observa una gradación en la complejidad de los problemas que se propone resolver a los alumnos? Sí _____ No _____

¿Por qué? _____

¿El profesor considera que la forma de trabajo favorece el desarrollo de las competencias propuestas en los programas de estudio de la asignatura?[1] Sí _____ No _____

¿Por qué? _____

JE-SATPI-1011-Mat-1/4

Source : Document interne de l'AEFCM, sans date (employé depuis 2010, probablement jusqu'en 2019). Nous remercions un de nos enquêtés pour son partage.

Figure 13 : Extraits du rapport de résultats municipal

## 3. Desempeño final en Evaluación Docente

**Dotación docente**

De los/as docentes que trabajan actualmente en su territorio[2], 79 han sido evaluados/as alguna vez (82% del territorio).

De acuerdo a la ponderación de los 4 instrumentos[3] y la decisión de la Comisión de Evaluación Local, de estos/as docentes :

- 13% obtuvo el nivel Destacado,
- 77% obtuvo el nivel Competente,
- 10% obtuvo el nivel Básico,
- 0% obtuvo el nivel Insatisfactorio.

**Docentes evaluados/as 2018**

En el año 2018 se inscribieron 77 docentes, de los cuales 70 fueron evaluados/as.

De acuerdo a la ponderación de los 4 instrumentos[4] y la decisión de la Comisión de Evaluación Local, la distribución final de los/as docentes es:

- 8% obtuvo el nivel Destacado,
- 80% obtuvo el nivel Competente,
- 12% obtuvo el nivel Básico,
- 0% obtuvo el nivel Insatisfactorio.

De los/as docentes de su territorio inscritos/as este año, ninguno/a se negó a la evaluación.

EJEMPLO

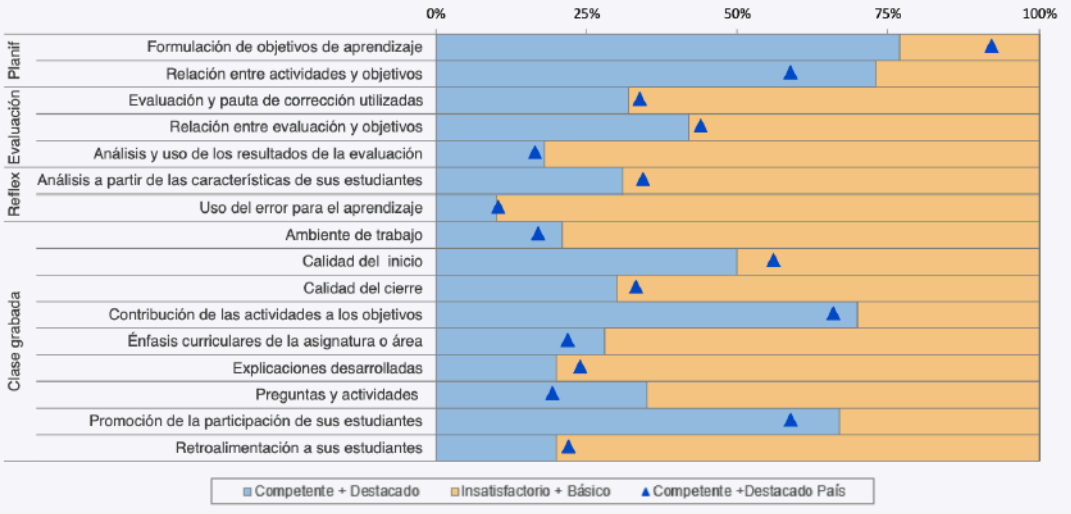
< Anterior Menú Principal Siguiente >

[2] De acuerdo al Sistema de Información General de Estudiantes (SIGE), actualizado en Noviembre de 2018.
[3] El Reglamento sobre Evaluación Docente asigna el siguiente peso a cada instrumento para el resultado final: Autoevaluación=10%, Portafolio=60%, Entrevista por un Evaluador Par=20% e Informes de Referencia de Terceros=10%, salvo para aquellos/as docentes cuyo resultado en la evaluación anterior es Insatisfactorio; en ese caso, el peso del Portafolio es 80% y los demás instrumentos reducen su ponderación a la mitad.

## 4.j. Distribución de sus docentes por nivel de desempeño

### Portafolio – Planificación, Evaluación, Reflexión y Clase grabada

¿Estos resultados coinciden con su percepción del desempeño de sus docentes? Discutan como Equipo de Gestión estos resultados




< Anterior Menú Principal Siguiente >

## Nómina de docentes del territorio que se han negado a la evaluación

| Nombre del docente | Nivel o Modalidad | Asignatura | Periodo |
|---|---|---|---|
| Nombre docente1 | PC | G | 2017 |

## Nómina de docentes del territorio que han participado del proceso de evaluación

| Nombre del docente | Nivel o Modalidad | Asignatura | Nivel Desempeño Final | Observaciones | Periodo |
|---|---|---|---|---|---|
| Nombre docente1 | PC | G | Básico | No hay | 2018 |
| Nombre docente2 | PC | G | Competente | No hay | 2018 |
| Nombre docente3 | PC | G | Competente | No hay | 2018 |
| Nombre docente4 | SC | M | Básico | No hay | 2018 |
| Nombre docente5 | SC | M | Básico | No hay | 2018 |
| Nombre docente6 | SC | L | Competente | No hay | 2018 |
| Nombre docente7 | SC | L | Competente | No hay | 2018 |
| Nombre docente8 | EM | H | Destacado | No hay | 2018 |
| Nombre docente9 | EM | B | - | Suspendido | 2018 |
| Nombre docente10 | EM | F | Básico | No hay | 2018 |
| Nombre docente11 | EE | DEA | Competente | No hay | 2018 |
| Nombre docente12 | EE | DEA | Competente | No hay | 2018 |
| Nombre docente13 | EE | DEA | Básico | No hay | 2018 |
| Nombre docente14 | PC | G | Básico | No hay | 2018 |
| Nombre docente15 | PC | G | Competente | No hay | 2018 |
| Nombre docente16 | PC | G | Destacado | No hay | 2018 |
| Nombre docente17 | SC | M | Básico | No hay | 2018 |
| Nombre docente18 | SC | M | Competente | No hay | 2018 |

Source : CPEIP, *Informe de resultados para el Sostenedor Municipal/Servicio Local,* Santiago de Chile, MINEDUC, 2018. Il s'agit d'un rapport type disponible sur le site du CPEIP.

Figure 14 : Extraits du rapport de résultats de l'école

## Desempeño final en Evaluación Docente

### Dotación docente con resultado vigente

De los/as docentes y/o educadores/as que **trabajan actualmente en su establecimiento**[1], **83** han sido evaluados/as alguna vez (**80%** del establecimiento).

De acuerdo a la ponderación de los 4 instrumentos[2] y la decisión de la Comisión de Evaluación Local, de estos/as:

- **17%** obtuvo el nivel Destacado,
- **75%** obtuvo el nivel Competente,
- **8%** obtuvo el nivel Básico,
- **0%** obtuvo el nivel Insatisfactorio.

### Evaluados/as 2021

En el año **2021** se inscribieron **28** docentes y/o educadores/as, de los cuales **21** fueron evaluados/as.

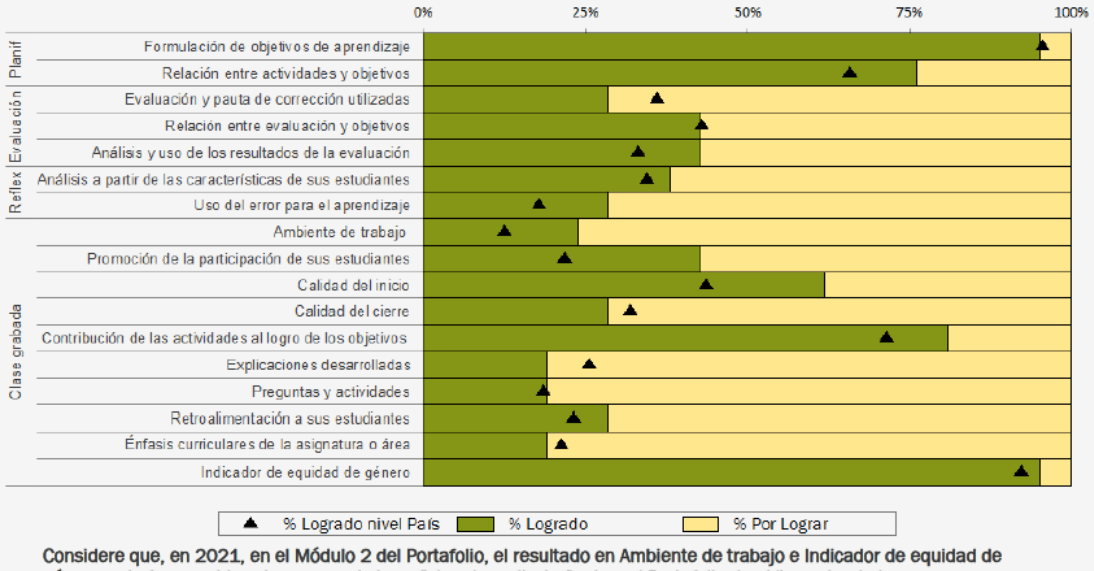
De acuerdo a la ponderación de los 4 instrumentos[2] y la decisión de la Comisión de Evaluación Local, la distribución final de quienes se evaluaron es:

- **29%** obtuvo el nivel Destacado,
- **67%** obtuvo el nivel Competente,
- **5%** obtuvo el nivel Básico,
- **0%** obtuvo el nivel Insatisfactorio.

## Distribución de Evaluadas/os en el establecimiento por resultados

### Portafolio – Planificación, Evaluación, Reflexión y Clase grabada

Primer Ciclo, Segundo Ciclo, Dificultades Específicas de Aprendizaje y Trastornos Específicos del Lenguaje, Educación Media (Formación General), Educación de Personas Jóvenes y Adultas[7]




**Considere que, en 2021, en el Módulo 2 del Portafolio, el resultado en Ambiente de trabajo e Indicador de equidad de género, solo fue considerado en caso de beneficiar el resultado final en el Portafolio de el/la evaluado/a.**

Source : CPEIP, *Informe de resultados de Portafolio 2021 para el establecimiento educacional,* Santiago de Chile, MINEDUC, 2021. Il s'agit d'un rapport type disponible sur le site du CPEIP.

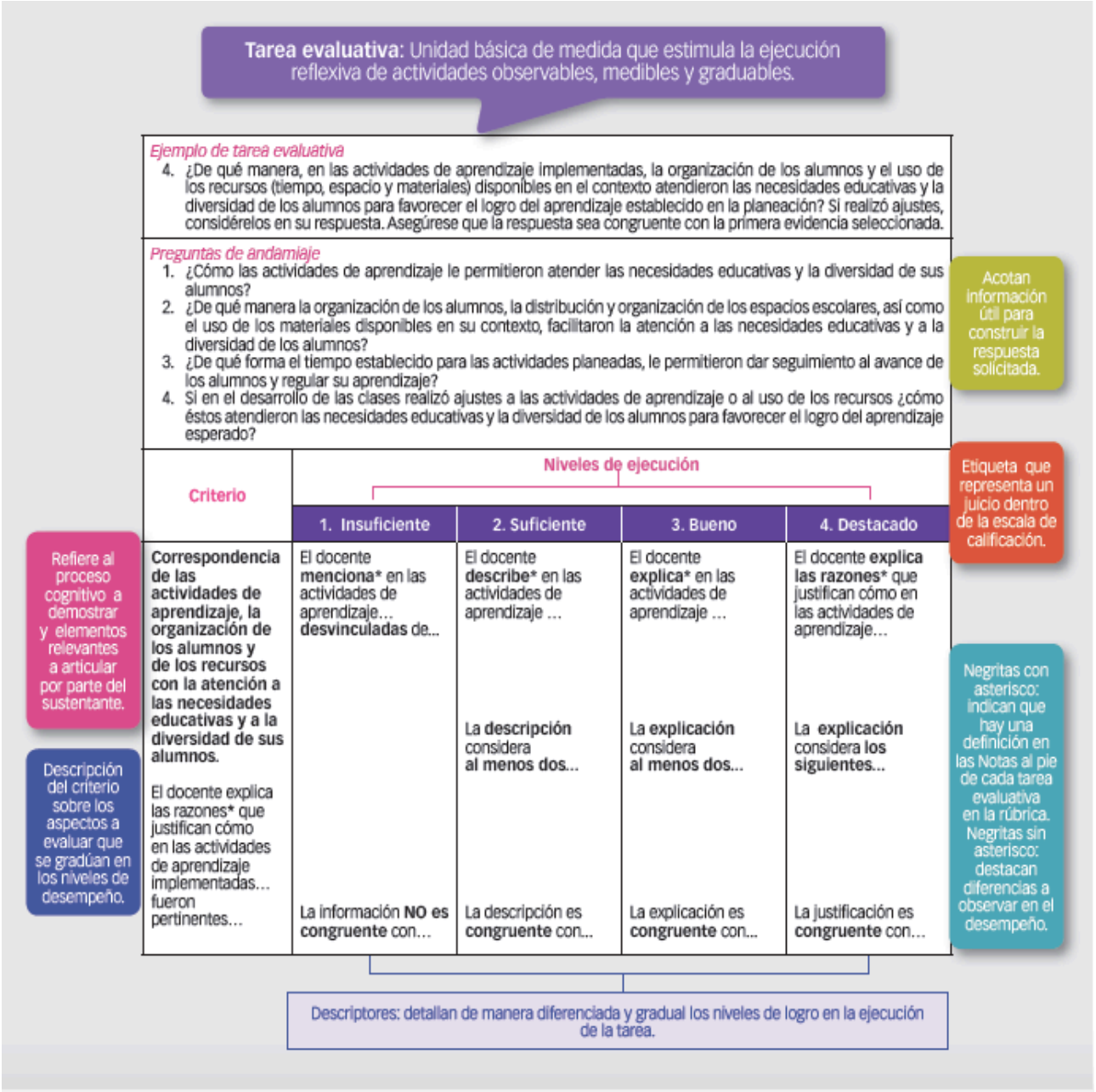
## 5. Annexes au chapitre 7

Tableau 26 : Tâches évaluées et critères de performance (portfolio, Mexique)

<table>
<tr><th colspan="2">Premier « moment » : Diagnostic et planification didactique</th></tr>
<tr><td>Critères</td><td>Tâches</td></tr>
<tr><td>1. Considération, dans les activités planifiées au sein de la séquence pédagogique, des caractéristiques et de la diversité des élèves en accord avec le contexte scolaire, familial et socioculturel.</td><td>1. À partir du diagnostic que vous avez fait de votre groupe, élaborez la planification d’une séquence didactique de 3 à 5 cours, sur base d’un apprentissage attendu.</td></tr>
<tr><td>2. Correspondance entre les actions, les instruments d’évaluation et l’apprentissage attendu que tous les élèves devraient atteindre.</td><td rowspan="3">2. Comment est-ce que les activités que vous avez incluses dans la planification de votre séquence didactique répondent-elles aux caractéristiques du développement et de l’apprentissage de vos élèves, ainsi qu’aux contextes scolaire, familial et socioculturel identifiés dans votre diagnostic ?</td></tr>
<tr><td>3. Correspondance entre les activités planifiées dans la séquence didactique et les caractéristiques des étudiants.</td></tr>
<tr><td>4. Correspondance entre les activités planifiées dans la séquence didactique et les caractéristiques du contexte.</td></tr>
<tr><td>5. Correspondance entre les activités planifiées dans la séquence didactique et l’approche didactique de la matière enseignée.</td><td>3. Comment est-ce que les activités que vous avez incluses dans la planification de votre séquence didactique correspondent-elles à l’approche didactique de la matière que vous enseignez ?</td></tr>
<tr><th colspan="2">Deuxième « moment » : Intervention enseignante</th></tr>
<tr><td>6. Correspondance entre les activités d’apprentissage, l’organisation des élèves et des ressources et l’attention aux besoins éducatifs et à la diversité de élèves.</td><td rowspan="2">4. De quelle façon, au sein des activités d’apprentissage que vous avez mises en œuvre, l’organisation des élèves et l’usage des ressources (temps, espace, matériaux) disponibles dans votre contexte ont-ils répondu aux besoins éducatifs et à la diversité des élèves pour favoriser l’acquisition de l’apprentissage attendu ? Si vous avez réalisé des ajustements, considérez-les dans votre réponse. Vérifiez que votre réponse est cohérente avec la première preuve à l’appui sélectionnée.</td></tr>
<tr><td>7. Correspondance entre les activités d’apprentissage, l’organisation des élèves et des ressources et l’acquisition des apprentissages attendus.</td></tr>
<tr><td>8. Correspondance entre les actions et instruments d’évaluation et l’identification du degré d’acquisition de l’apprentissage attendu.</td><td>5. De quelle façon les actions et instruments d’évaluation que vous avez mis en œuvre pour évaluer vos élèves vous ont-ils permis d’identifier le degré d’acquisition de l’apprentissage attendu ? Vérifiez que votre réponse est cohérente avec la deuxième preuve à l’appui sélectionnée.</td></tr>
<tr><td>9. Correspondance entre les résultats de l’évaluation et les retours aux élèves, dans l’objectif d’améliorer leur performance scolaire.</td><td>6. Comment avez-vous utilisé l’information issue des actions et instruments d’évaluation pour faire des retours à vos élèves sur leur performance scolaire ? Vérifiez que votre réponse est cohérente avec la troisième preuve à l’appui sélectionnée.</td></tr>
<tr><th colspan="2">Troisième « moment » : Analyse et réflexion sur la pratique</th></tr>
<tr><td>10. Analyse des décisions et des actions composant l’intervention enseignante.</td><td>7. De quelle façon les décisions et actions de votre intervention enseignante ont-elles influé l’acquisition des apprentissages attendus par les élèves ?</td></tr>
<tr><td>11. Réflexion de l’enseignant autour de son intervention.</td><td rowspan="2">8. À partir de l’analyse des résultats de votre intervention, quels sont les principales forces et les principaux aspects à améliorer de votre pratique que vous avez pu identifier ? Proposez des actions concrètes pour l’amélioration de votre intervention didactique en prenant en considération les caractéristiques des élèves et du contexte dans lequel vous travaillez.</td></tr>
<tr><td>12. Réflexion pour établir des actions orientées à améliorer sa pratique.</td></tr>
</table>

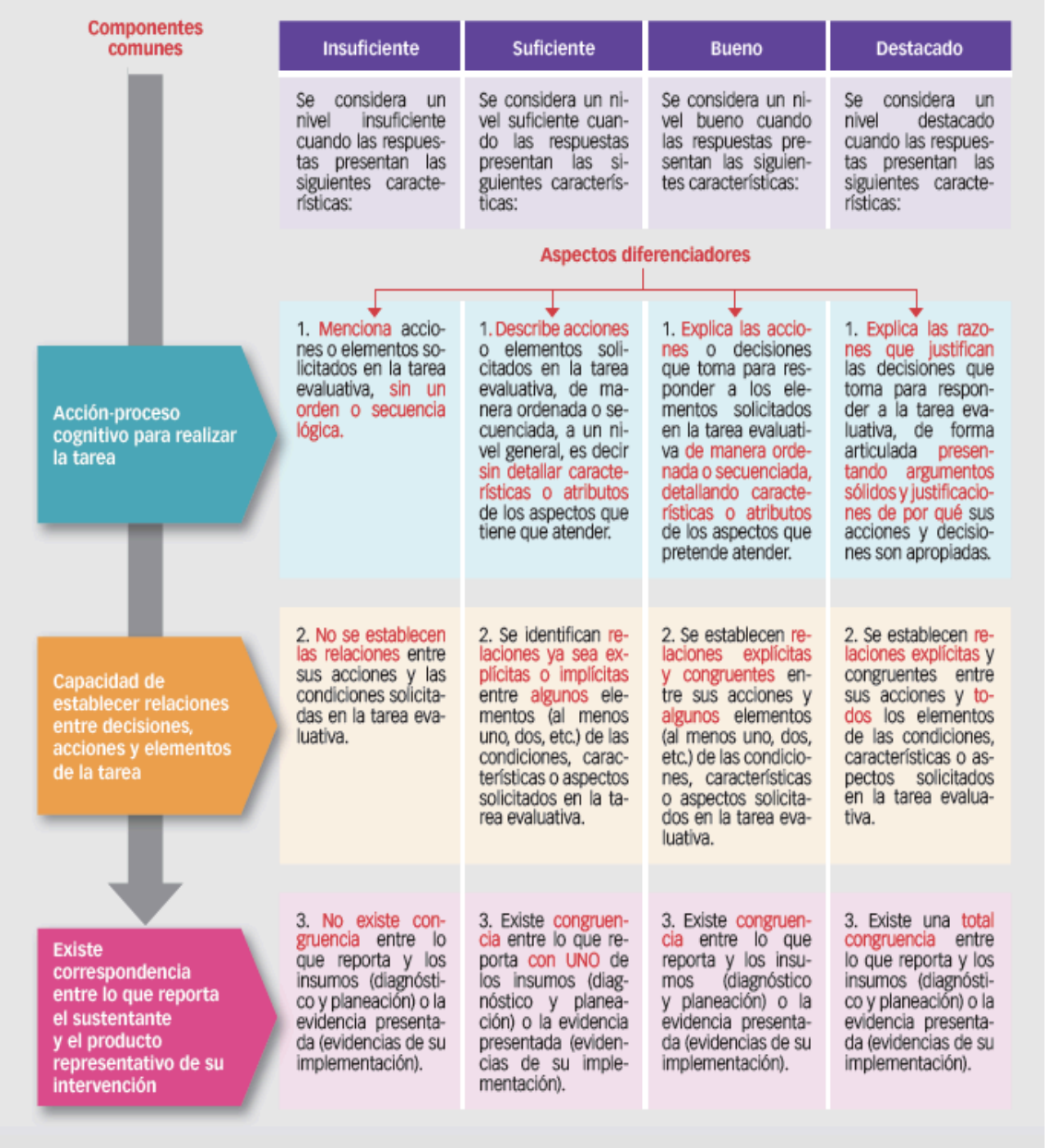
Source : Adapté et traduit à partir de CNSPD, *Manual para el evaluador*, *op. cit.*, p. 11.

Figure 15 : « Schéma illustratif de la grille d'évaluation » (portfolio, Mexique)




Source : CNSPD, *Manual para el evaluador, op. cit*., p. 18. N.B. : les enseignants passant l'évaluation disposent de « l'exemple de tâche évaluative » et des « questions d'ancrage » – deux premières cases. Les critères d'évaluation et les « niveaux d'exécution » sont seulement connus de l'administration et des évaluateurs.

Figure 16 : « Éléments communs aux niveaux d'exécution dans la grille et aspects différenciateurs » (portfolio, Mexique)




Source : CNSPD, *Manual para el evaluador*, *op. cit.*, p. 20.

Figure 17 : Exemple de la grille d'évaluation du portfolio. Indicateur « Relation entre activités et objectifs » (*Docentemás*, Chili)

**Rúbrica del indicador: Relación entre actividades y objetivos**

Este indicador evalúa la capacidad de el/la docente para proponer actividades coherentes con los objetivos de aprendizaje.

**Evidencia que debe ser revisada**

*Tarea 1 Planificación*
*Tablas de descripción de las tres clases de la unidad, con sus respectivos objetivos.*

| INSATISFACTORIO | BÁSICO | COMPETENTE | DESTACADO |
|---|---|---|---|
| No cumple con la condición del nivel Básico. | **En la mayoría de las clases:**<br>• todos los objetivos de la clase son trabajados a través de actividades[1] que el/la docente propone a sus estudiantes, **y**<br>• todas las actividades[1] se relacionan con los objetivos objetivo. | **En todas las clases:**<br>• todos los objetivos de la clase son trabajados a través de actividades[1] que el/la docente propone a sus estudiantes, **y**<br>• todas las actividades[1] se relacionan con los objetivos. | Cumple con el nivel Competente **y**, además:<br><br>Propone distintas formas para que sus estudiantes aborden una misma situación de aprendizaje, a través de diferentes actividades[1], metodologías o recursos. |

**Nota:**

1. Las actividades en el contexto pedagógico contemplan todas las propuestas que hace el/la docente a sus estudiantes para que ellos/as alcancen los aprendizajes, por ejemplo: las tareas que les solicita, las preguntas que les formula, las actividades grupales e individuales, las explicaciones, etc.

Source : CPEIP, *Rúbricas para evaluar el desempeño docente en el Portafolio. Primer Ciclo Educación Básica Proceso de evaluación 2021*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2021, p. 25.

Figure 18 : Exemple de la grille d'évaluation du portfolio. Indicateur « Ambiance de travail » (*Docentemás*, Chili)

**Rúbrica del indicador: Ambiente de trabajo**

Este indicador evalúa la capacidad de el/la docente para promover un ambiente de trabajo que propicia el aprendizaje, generando relaciones de confianza, valoración y respeto con sus estudiantes.

| INSATISFACTORIO | BÁSICO | COMPETENTE | DESTACADO |
|---|---|---|---|
| No cumple con la condición del nivel Básico. | **Durante la mayor parte de la clase** se evidencia un ambiente de trabajo que propicia el aprendizaje en el que se observa una **buena convivencia**[1]. | **Durante toda la clase** se evidencia un ambiente de trabajo que propicia el aprendizaje en el que se observa una **buena convivencia**[1].<br><br>**Y**<br><br>Se observa una **relación de confianza** entre docente y estudiantes[2]. | Cumple con el nivel Competente y, además:<br><br>El/la docente propone una actividad en la que son los/as estudiantes quienes construyen o descubren los aprendizajes de la clase, demostrando confianza en las capacidades de sus estudiantes. |

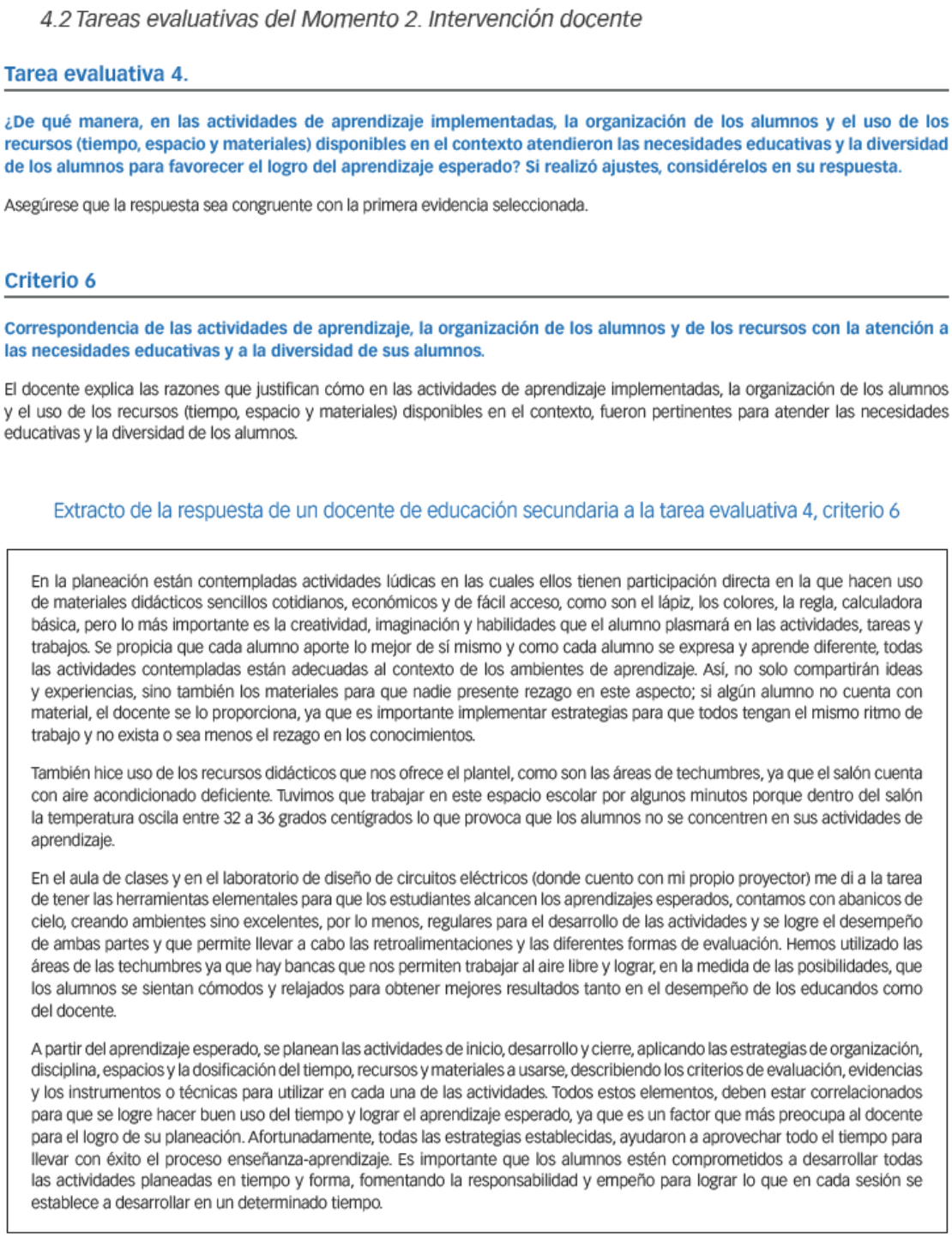
**Notas**:

1. **Buena convivencia**: se observa cuando hay un ambiente de trabajo en el que existe un **trato respetuoso**, pues estudiantes y docente se escuchan entre sí, no se expresan con groserías, no hay situaciones de discriminación de ningún tipo, ni burlas entre estudiantes. Además, los/as estudiantes están **focalizados/as en las tareas**, respondiendo las preguntas o solicitudes de el/la docente. Parte de la buena convivencia implica que en caso de existir situaciones que interfieren en el trato respetuoso o en la focalización, el/la docente utiliza estrategias efectivas para abordar estas situaciones, de modo que se reestablezca la buena convivencia.

2. **Relación de confianza**: se observa cuando hay un ambiente de aprendizaje **agradable y cómodo** en que docente y estudiantes interactúan de forma horizontal y en confianza. En este tipo de ambiente, **el/la docente** demuestra interés y se detiene ante las opiniones o desempeños de sus estudiantes. Está atento/a a escuchar lo que ellos/as plantean para recoger o valorar sus intervenciones, ya sean correctas o incorrectas. A su vez, **los/as estudiantes** se muestran interesados por lo que están aprendiendo, participan de forma espontánea, se entretienen, van más allá de lo solicitado, aportan, discrepan o plantean sus inquietudes y experiencias.

Source : CPEIP, *Rúbricas para evaluar el desempeño docente en el Portafolio, op. cit*., p. 37

Figure 19 : Exemple d'une « tâche » et de son évaluation (portfolio, Mexique) (sept images)



*4.2 Tareas evaluativas del Momento 2. Intervención docente*

**Tarea evaluativa 4.**

**¿De qué manera, en las actividades de aprendizaje implementadas, la organización de los alumnos y el uso de los recursos (tiempo, espacio y materiales) disponibles en el contexto atendieron las necesidades educativas y la diversidad de los alumnos para favorecer el logro del aprendizaje esperado? Si realizó ajustes, considérelos en su respuesta.**

Asegúrese que la respuesta sea congruente con la primera evidencia seleccionada.

**Criterio 6**

**Correspondencia de las actividades de aprendizaje, la organización de los alumnos y de los recursos con la atención a las necesidades educativas y a la diversidad de sus alumnos.**

El docente explica las razones que justifican cómo en las actividades de aprendizaje implementadas, la organización de los alumnos y el uso de los recursos (tiempo, espacio y materiales) disponibles en el contexto, fueron pertinentes para atender las necesidades educativas y la diversidad de los alumnos.

Extracto de la respuesta de un docente de educación secundaria a la tarea evaluativa 4, criterio 6

En la planeación están contempladas actividades lúdicas en las cuales ellos tienen participación directa en la que hacen uso de materiales didácticos sencillos cotidianos, económicos y de fácil acceso, como son el lápiz, los colores, la regla, calculadora básica, pero lo más importante es la creatividad, imaginación y habilidades que el alumno plasmará en las actividades, tareas y trabajos. Se propicia que cada alumno aporte lo mejor de sí mismo y como cada alumno se expresa y aprende diferente, todas las actividades contempladas están adecuadas al contexto de los ambientes de aprendizaje. Así, no solo compartirán ideas y experiencias, sino también los materiales para que nadie presente rezago en este aspecto; si algún alumno no cuenta con material, el docente se lo proporciona, ya que es importante implementar estrategias para que todos tengan el mismo ritmo de trabajo y no exista o sea menos el rezago en los conocimientos.

También hice uso de los recursos didácticos que nos ofrece el plantel, como son las áreas de techumbres, ya que el salón cuenta con aire acondicionado deficiente. Tuvimos que trabajar en este espacio escolar por algunos minutos porque dentro del salón la temperatura oscila entre 32 a 36 grados centígrados lo que provoca que los alumnos no se concentren en sus actividades de aprendizaje.

En el aula de clases y en el laboratorio de diseño de circuitos eléctricos (donde cuento con mi propio proyector) me di a la tarea de tener las herramientas elementales para que los estudiantes alcancen los aprendizajes esperados, contamos con abanicos de cielo, creando ambientes sino excelentes, por lo menos, regulares para el desarrollo de las actividades y se logre el desempeño de ambas partes y que permite llevar a cabo las retroalimentaciones y las diferentes formas de evaluación. Hemos utilizado las áreas de las techumbres ya que hay bancas que nos permiten trabajar al aire libre y lograr, en la medida de las posibilidades, que los alumnos se sientan cómodos y relajados para obtener mejores resultados tanto en el desempeño de los educandos como del docente.

A partir del aprendizaje esperado, se planean las actividades de inicio, desarrollo y cierre, aplicando las estrategias de organización, disciplina, espacios y la dosificación del tiempo, recursos y materiales a usarse, describiendo los criterios de evaluación, evidencias y los instrumentos o técnicas para utilizar en cada una de las actividades. Todos estos elementos, deben estar correlacionados para que se logre hacer buen uso del tiempo y lograr el aprendizaje esperado, ya que es un factor que más preocupa al docente para el logro de su planeación. Afortunadamente, todas las estrategias establecidas, ayudaron a aprovechar todo el tiempo para llevar con éxito el proceso enseñanza-aprendizaje. Es importante que los alumnos estén comprometidos a desarrollar todas las actividades planeadas en tiempo y forma, fomentando la responsabilidad y empeño para lograr lo que en cada sesión se establece a desarrollar en un determinado tiempo.

Source : CNSPD, *Manual para el evaluador, op. cit.*, p. 48-56.

Evidencia 1 presentada por el docente para sustentar la tarea evaluativa 4

Los alumnos resolvieron problemas de suma y resta de fracciones de un estudio de caso en el cual se resuelven como un problema de vida cotidiana. Resolución del problema "la siembra" realizada en binas sobre un reparto de una superficie.

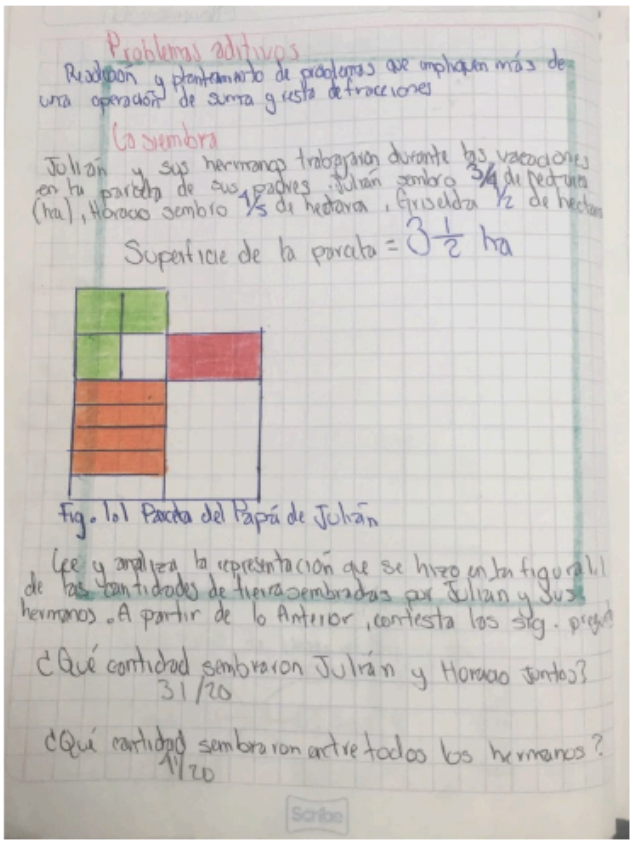
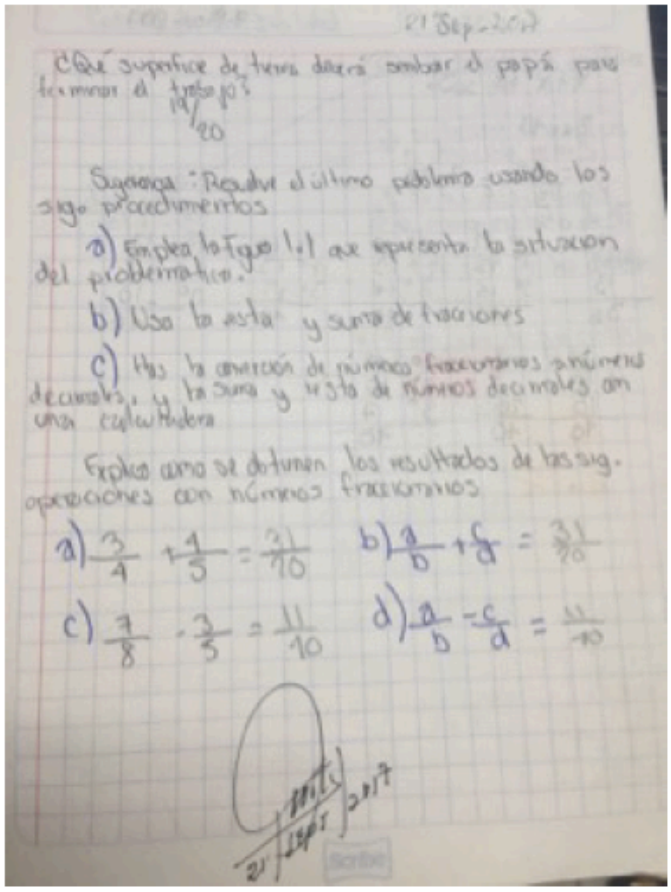



Imagen 1. Estudio de caso

El alumno será capaz de dar solución al estudio de caso, mediante la integración de habilidades del razonamiento matemático, antes visto en clase, mediante diapositivas (ver imagen 3) que impliquen problemas de suma y resta de fracciones.



¿Qué superficie de tierra deberá sembrar el papá para terminar el trabajo?

19/20

Sugerencia: Resolver el último problema usando los siguientes procedimientos

a) Explica la figura 1.1 que representa la situación del problemático.

b) Usa la resta y suma de fracciones

c) Haz la conversión de números fraccionarios a números decimales, y la suma y resta de números decimales en una calculadora

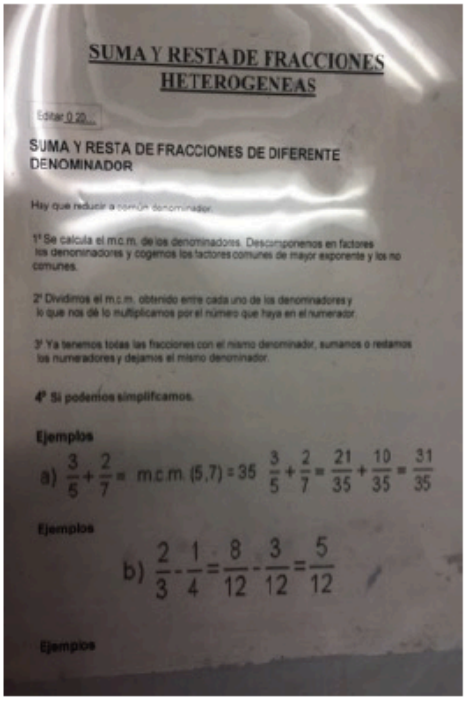
Explica como se obtuvieron los resultados de las siguientes operaciones con números fraccionarios

a) $\frac{3}{4} + \frac{1}{5} = \frac{31}{10}$ b) $\frac{a}{b} + \frac{c}{d} = \frac{31}{10}$

c) $\frac{7}{8} - \frac{3}{5} = \frac{11}{10}$ d) $\frac{a}{b} - \frac{c}{d} = \frac{11}{10}$

Imagen 2. Continuación estudio de caso

El alumno debe tener la capacidad de identificar una fracción heterogénea, que son aquellas que tienen distinto denominador; para adicionar o restar fracciones con diferente denominador. Se buscan fracciones equivalentes a las fracciones dadas, con igual denominador, es decir se convierten de fracciones heterogéneas a fracciones homogéneas (ver imagen 4).



SUMA Y RESTA DE FRACCIONES HETEROGENEAS

SUMA Y RESTA DE FRACCIONES DE DIFERENTE DENOMINADOR

Hay que reducir a común denominador

1º Se calcula el m.c.m. de los denominadores. Descomponemos en factores los denominadores y cogemos los factores comunes de mayor exponente y los no comunes.

2º Dividimos el m.c.m. obtenido entre cada uno de los denominadores y lo que nos dé lo multiplicamos por el número que haya en el numerador.

3º Ya tenemos todas las fracciones con el mismo denominador, sumamos o restamos los numeradores y dejamos el mismo denominador.

4º Si podemos simplificamos.

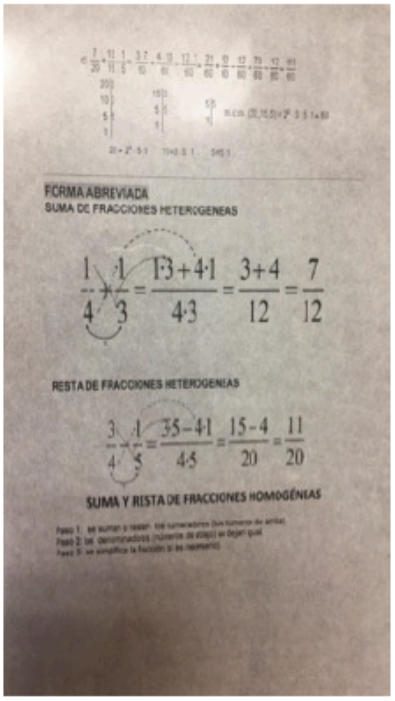
Ejemplos

a) $\frac{3}{5} + \frac{2}{7} =$ m.c.m. (5,7) = 35 $\frac{3}{5} + \frac{2}{7} = \frac{21}{35} + \frac{10}{35} = \frac{31}{35}$

Ejemplos

b) $\frac{2}{3} - \frac{1}{4} = \frac{8}{12} - \frac{3}{12} = \frac{5}{12}$

Ejemplos



FORMA ABREVIADA

SUMA DE FRACCIONES HETEROGENEAS

$\frac{1}{4} + \frac{1}{3} = \frac{1\cdot3+4\cdot1}{4\cdot3} = \frac{3+4}{12} = \frac{7}{12}$

RESTA DE FRACCIONES HETEROGENEAS

$\frac{3}{4} - \frac{1}{5} = \frac{35-41}{4\cdot5} = \frac{15-4}{20} = \frac{11}{20}$

SUMA Y RESTA DE FRACCIONES HOMOGÉNEAS

Imagen 3. Diapositivas

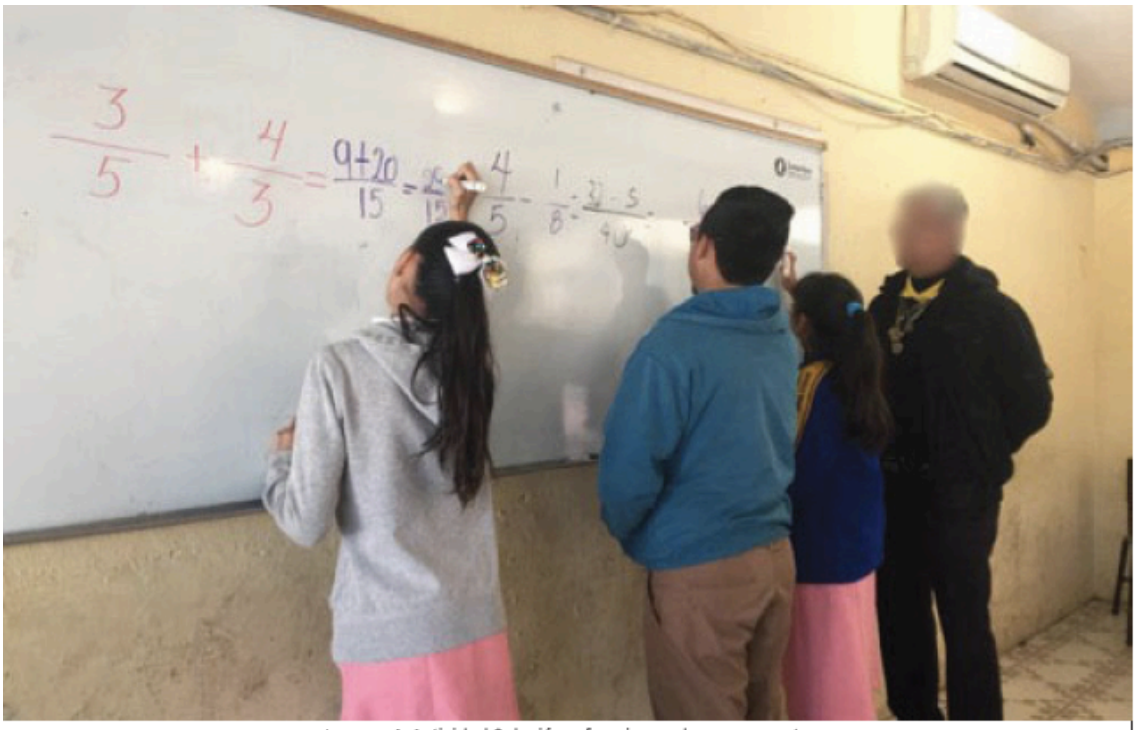


Imagen 4. Actividad Solución a fracciones de suma y resta

## Tarea evaluativa 4. Criterio 6.

### Avisos para el análisis y selección del nivel de ejecución de la respuesta ilustrada

**Observe** que el docente presenta rasgos generales sobre el uso de los materiales y la organización de los espacios, en función de las actividades de aprendizaje relacionadas con algunas necesidades educativas y a las características de la diversidad de los alumnos. En relación con la distribución del tiempo solo expresa que lo dosificó y sobre la organización de las actividades alude a que hubo de inicio, desarrollo y cierre. No expresa la forma como organizó a los alumnos.

La descripción es congruente con la evidencia, en la cual se constata el uso de los recursos y de los espacios.

Por lo tanto, el **nivel 2 Suficiente** es el que refiere al desempeño demostrado en la realización de la tarea.



**Observe** que el docente supera el nivel 1 porque en los aspectos que describe están vinculados con la atención a las necesidades educativas y características de diversidad de los alumnos y con la evidencia que presenta.

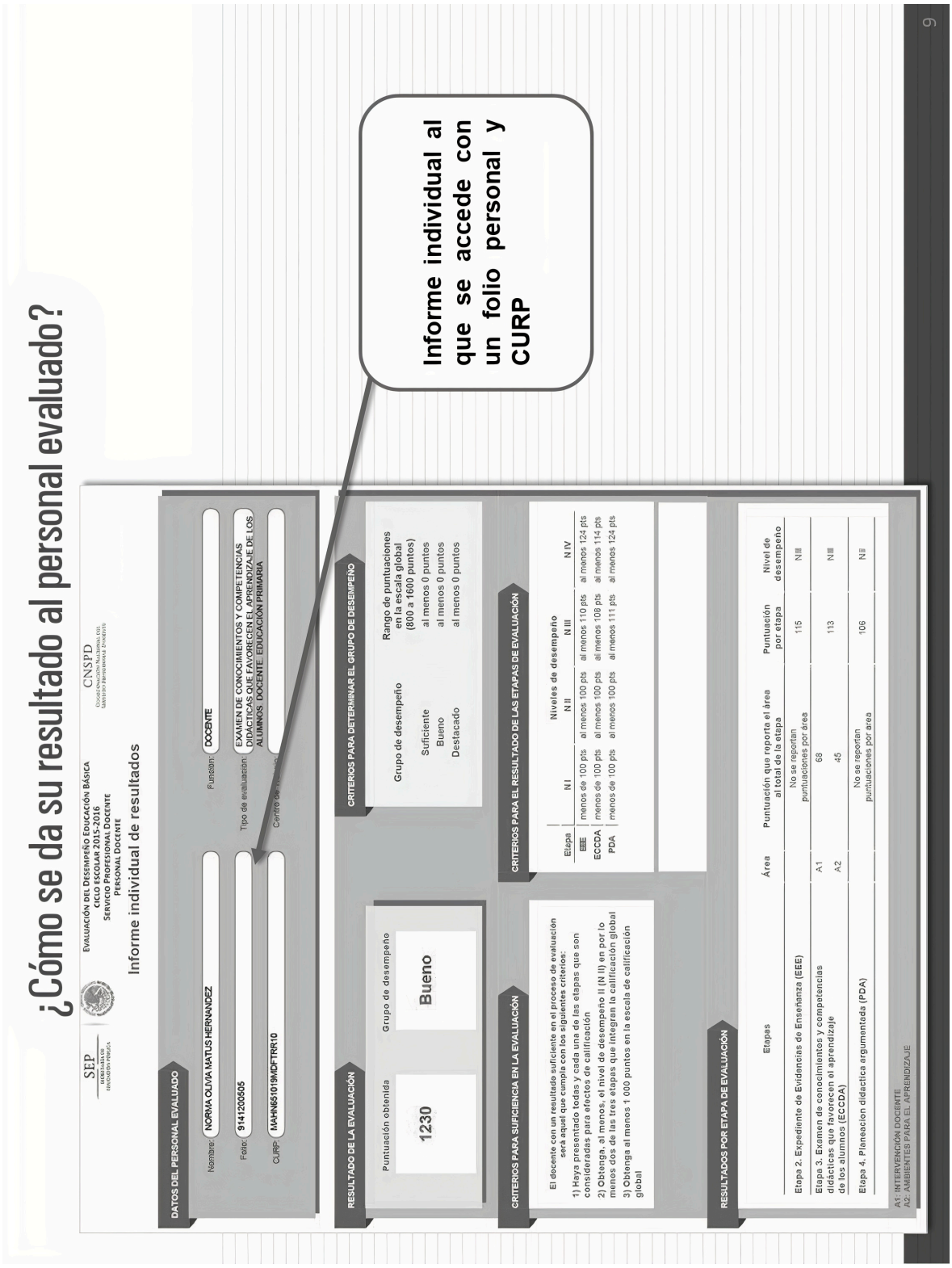
**Observe** que el docente no alcanza el nivel 3 porque no explica la organización de los alumnos, el uso de recursos, ni la distribución del tiempo en las actividades de aprendizaje implementadas para atender a las necesidades educativas y la diversidad de los alumnos, información requerida para este nivel.

Por lo tanto los niveles 1 y 3 no refieren el desempeño demostrado en la realización de la tarea.

**Observe** que el docente no cumple con el nivel 4 porque no explica las razones que justifican como la organización de los alumnos, las actividades en sus distintos momentos, los recursos (tiempo, espacio y materiales didácticos), la distribución del tiempo y el uso de los materiales fueron pertinentes para la atención a las necesidades educativas y las características de diversidad de los alumnos. Todos ellos elementos requeridos para este nivel.

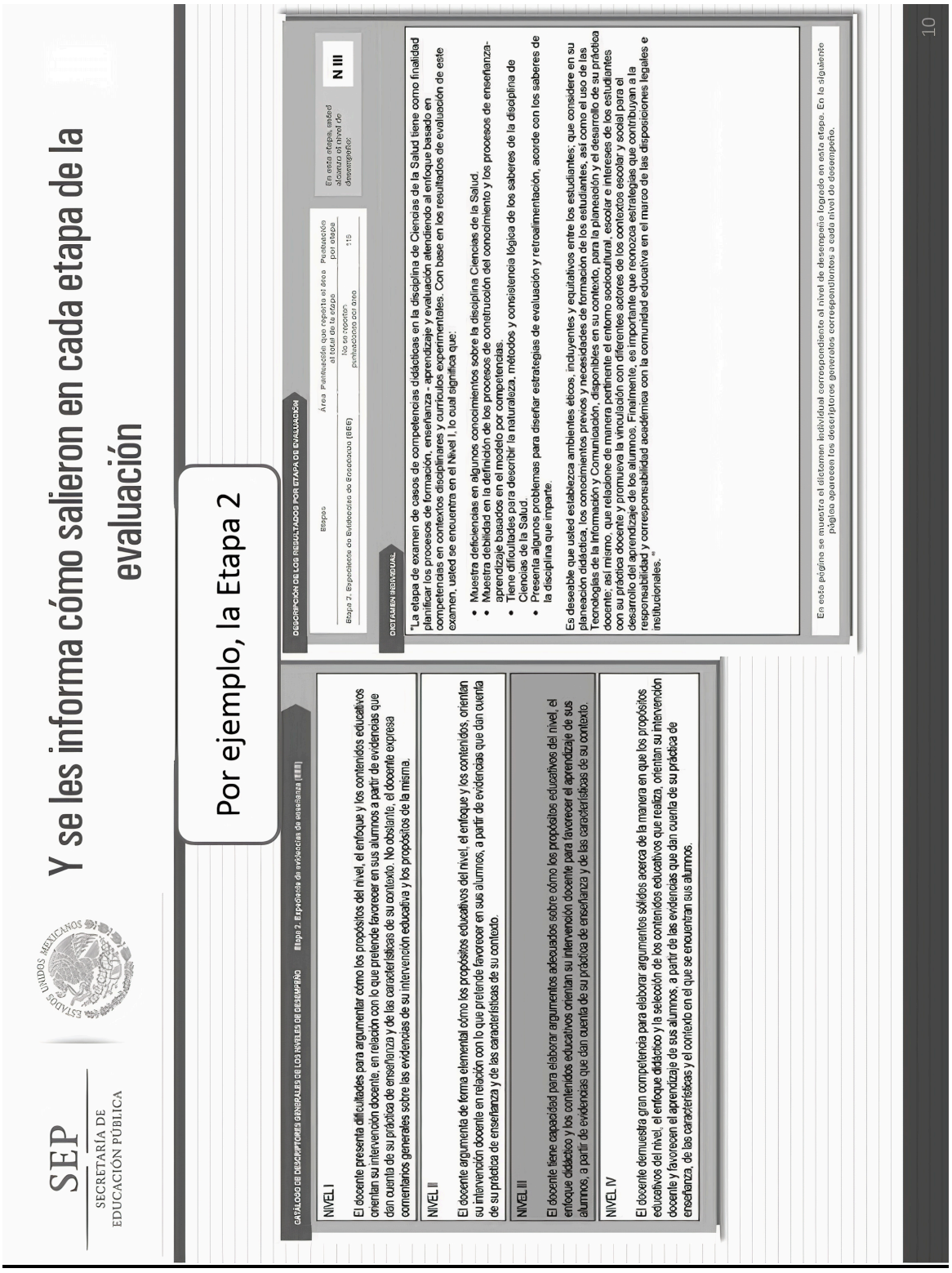
Por lo tanto, el nivel 4 está alejado del desempeño demostrado en la realización de la tarea.

Figure 20 : Rapport individuel de résultats (Mexique)




Source : SEP, « Evaluación del Desempeño, 2015-2016 », *op. cit*, p. 9.

Figure 21 : Rapport individuel de résultats (épreuve de connaissances, Mexique)




Source : SEP, « Evaluación del Desempeño, 2015-2016 » *op. cit.*, p 10. La présentation d'où sont extraites ces images présente une « coquille ». Si le résultat de l'examen est présenté comme équivalent au niveau de performance 3, la description correspond au niveau 1. Cela n'affecte cependant pas l'analyse, où nous faisons ressortir la standardisation de l'évaluation du travail enseignant et son potentiel effet stigmatisant.

Figure 22 : Rapport de résultats individuel, résultats (*Docentemás*, Chili)

***Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente 2021***

## Informe de Evaluación Individual

| | | |
|---|---|---|
| Docente evaluado(a) | : | ANA MARÍA PÉREZ ROMERO (Ejemplo) |
| RUT | : | 9.999.999-9 |
| Evaluado(a) en | : | Segundo Ciclo - Matemática |
| Establecimiento | : | COLEGIO PAISAJES DE CHILE |
| Dependencia | : | Municipal |
| Comuna | : | Antártica |

Estimado(a) Docente:

Este reporte da cuenta de sus resultados en la **Evaluación Docente**, regida por la Ley 19.961 (promulgada en agosto de 2004), y en "**Carrera Docente**" (Sistema de Desarrollo Profesional Docente, regido por la Ley 20.903, promulgada en abril de 2016).

La **Evaluación Docente**, que se expresa en cuatro niveles de desempeño (Destacado, Competente, Básico e Insatisfactorio), **considera cuatro instrumentos** (Autoevaluación, Entrevista por un/a Evaluador/a Par, Informes de Referencia de Terceros y Portafolio) y además la **decisión tomada por la Comisión de Evaluación**.

**Su resultado final en la Evaluación Docente, considerando los cuatro instrumentos y la decisión tomada por la Comisión de Evaluación es**

**COMPETENTE**

Para más información sobre la Evaluación Docente: www.docentemas.cl

Por su parte, la **Carrera Docente** considera una Evaluación de Conocimientos Específicos y Pedagógicos y además un Portafolio (Portafolio Profesional de Competencias Pedagógicas) que es el mismo utilizado en la Evaluación Docente. En este caso, el resultado en Portafolio se expresa en una de 5 categorías de logro profesional (A, B, C, D y E) y ambos instrumentos en conjunto determinan el tramo de desarrollo profesional (Inicial, Temprano, Avanzado, Experto I o Experto II).

Su resultado en el instrumento **Portafolio para Carrera Docente es 2,69** puntos, y corresponde a la **categoría "B"**.

Este resultado en el Portafolio Profesional de Competencias Pedagógicas será considerado junto con el obtenido en la Evaluación de Conocimientos Específicos y Pedagógicos y los años de experiencia para determinar su tramo de desarrollo profesional, conforme a lo señalado en el artículo 19M del D.F.L. N°1 de 1996, del Ministerio de Educación.

Para más información sobre Carrera Docente y el Sistema de Reconocimiento: www.cpeip.cl

Source : MINEDUC, « Informe de evaluación individual », *op. cit.*, p. 2.

Figure 23 : Rapport de résultats individuel, cours enregistré (*Docentemás*, Chili)

# Módulo 2

Si bien en el periodo 2021 se evaluaron en el Módulo 2 los aspectos de ***Ambiente de trabajo*** e ***Indicador de equidad de género,*** el resultado en ellos **solo fue considerado si beneficia el resultado final en el Portafolio.**

## Tarea 4: Clase grabada

En esta tarea se solicitó a los/as docentes mostrar directamente su trabajo a través de la grabación de una clase.

**En esta tarea se evalúan las siguientes competencias pedagógicas:**

- ✓ Promover un ambiente de trabajo que propicia el aprendizaje, generando relaciones de confianza, valoración y respeto con sus estudiantes.
- ✓ Promover que los y las estudiantes participen y colaboren en el aprendizaje de sus compañeros y compañeras.
  - En clases con solo un/a estudiante: promover que su estudiante participe en las actividades propuestas y plantee sus dudas.
- ✓ Organizar las actividades de su clase de manera que contribuyan al logro de los objetivos propuestos, aprovechando el tiempo en función de dichos aprendizajes.
- ✓ Facilitar que sus estudiantes establezcan conexiones entre lo que saben y lo que aprenderán en la clase.
- ✓ Explicar contenidos, procedimientos, o desarrollar habilidades a través de estrategias que promueven aprendizajes profundos y significativos.
- ✓ Estar alerta a los requerimientos, opiniones y respuestas de sus estudiantes, aprovechando sus aciertos y errores para orientarles en su aprendizaje.
- ✓ Promover el aprendizaje de contenidos y habilidades propios de la asignatura que está enseñando, demostrando un correcto manejo conceptual y el uso de estrategias didácticas pertinentes.
- ✓ Proponer preguntas y tareas desafiantes a sus estudiantes, favoreciendo el desarrollo de habilidades de orden superior.
- ✓ Generar instancias para consolidar los aprendizajes trabajados.
- ✓ Integrar a todos/as sus estudiantes en las actividades de la clase, sin discriminar por género u orientación sexual ni incurrir en estereotipos de género al asignarles roles y responsabilidades.

Estos aspectos se relacionan con los criterios **A.1, A.3, A.4, B.1, B.2, B.3, B.4, C.2, C.3, C.4, C.5 y C.6** del MBE.

| Tarea 4: Clase grabada | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Aspecto evaluado** | **Por Lograr** | | **Logrado** | |
| | **I** | **B** | **C** | **D** |
| Ambiente de trabajo | | | ● | |
| Promoción de la participación de sus estudiantes | | ● | | |
| Calidad del inicio | | | ● | |
| Calidad del cierre | | ● | | |
| Contribución de las actividades al logro de los objetivos | | ● | | |
| Explicaciones desarrolladas | | | ● | |
| Preguntas y actividades | | ● | | |
| Retroalimentación a sus estudiantes | | | ● | |
| Énfasis curriculares de la asignatura o área | | | ● | |
| Indicador de equidad de género | | | ● | |

Source : *Ibid.*, p. 7-8.

Figure 24 : Rapport de résultats individuel, attributs du portfolio (*Docentemás*, Chili)

**RESUMEN DE SU DESEMPEÑO EN EL PORTAFOLIO**

Recuerde que para este periodo los aspectos del Módulo 2 "Ambiente de trabajo" e "Indicador de equidad de género", y el resultado de su Módulo 3, **solo se consideran si benefician su resultado final en el Portafolio.** Por tanto, su resultado final, además de los resultados del Módulo 1 con todos sus aspectos evaluados:

- **Considera** el resultado de Ambiente de trabajo
- **Considera** el resultado de Indicador de equidad de género
- **No considera** el resultado de Módulo 3

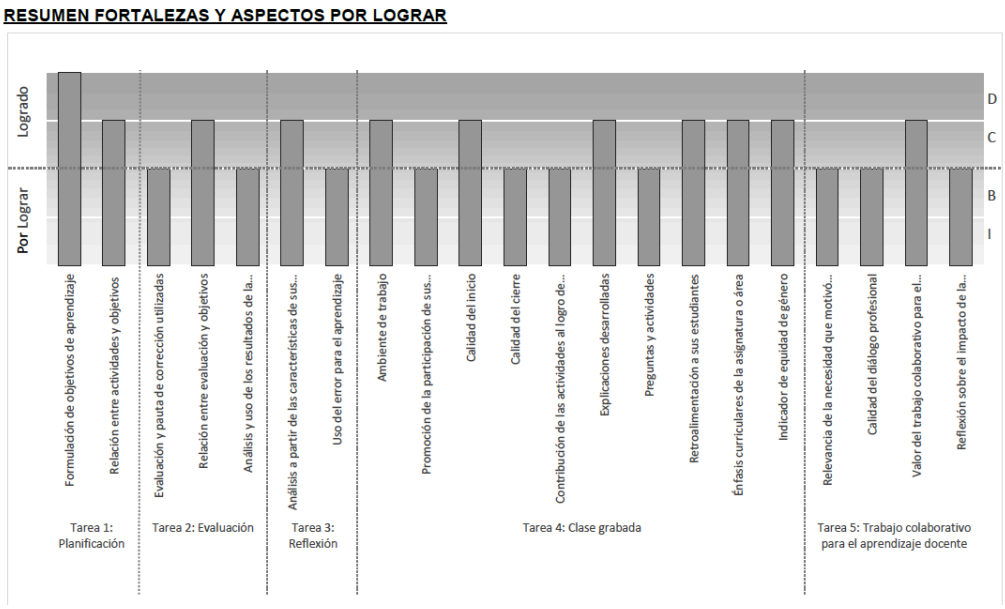
| Tarea | Ponderación[1] | Aspecto evaluado | Desempeño |
|---|---|---|---|
| **Planificación** | 4,8% | Formulación de objetivos de aprendizaje | Destacado |
| | 4,8% | Relación entre actividades y objetivos | Competente |
| **Evaluación** | 4,8% | Evaluación y pauta de corrección utilizadas | Básico |
| | 4,8% | Relación entre evaluación y objetivos | Competente |
| | 4,8% | Análisis y uso de los resultados de la evaluación | Básico |
| **Reflexión** | 4,8% | Análisis a partir de las características de sus estudiantes | Competente |
| | 4,8% | Uso del error para el aprendizaje | Básico |
| **Clase grabada** | 4,8% | Ambiente de trabajo | Competente |
| | 4,8% | Promoción de la participación de sus estudiantes | Básico |
| | 4,8% | Calidad del inicio | Competente |
| | 4,8% | Calidad del cierre | Básico |
| | 4,8% | Contribución de las actividades al logro de los objetivos | Básico |
| | 9,5% | Explicaciones desarrolladas | Competente |
| | 9,5% | Preguntas y actividades | Básico |
| | 9,5% | Retroalimentación a sus estudiantes | Competente |
| | 9,5% | Énfasis curriculares de la asignatura o área | Competente |
| | 4,8% | Indicador de equidad de género | Competente |
| **Trabajo colaborativo para el aprendizaje docente** | - | Relevancia de la necesidad que motivó el trabajo colaborativo | Básico |
| | - | Calidad del diálogo profesional | Básico |
| | - | Valor del trabajo colaborativo para el desarrollo profesional | Competente |
| | - | Reflexión sobre el impacto de la experiencia de trabajo colaborativo | Básico |
| **TOTAL** | **100%** | | |

[1]Este porcentaje indica la ponderación que tiene cada aspecto evaluado (indicador) en el Portafolio, considerando que en su conjunto completan el 100%. Dicho porcentaje es independiente de su nivel de logro en cada aspecto.

Docente: ANA MARÍA PÉREZ ROMERO

Source : *Ibid.*, p. 11-12.

Figure 25 : Rapport de résultats individuel, attributs du portfolio come « forces et faiblesses » (*Docentemás*, Chili)




Source : *Ibid.*, p. 13.

Figure 26 : Extraits du rapport de résultats individuel, description du cours filmé (*Docentemás*, Chili)

**Tarea 4: Clase grabada**

| | |
|---|---|
| **Ambiente de trabajo** | Durante la mayor parte de la clase, utiliza estrategias efectivas para lograr que sus estudiantes realicen las actividades en un ambiente de respeto. Sin embargo, se observan debilidades para generar un clima de confianza en que sus estudiantes se sientan valorados y entusiasmados por lo que están realizando. |
| **Calidad del inicio** | Durante el inicio, utiliza estrategias que favorecen el acercamiento de sus estudiantes a los aprendizajes que trabajarán en la clase: realiza un calentamiento que los prepara para la actividad física posterior y activa sus conocimientos previos. |
| **Calidad del cierre** | En el cierre de la clase, realiza una actividad de vuelta a la calma acorde al tipo de actividad física realizada y menciona los aprendizajes trabajados. |
| **Contribución de las actividades al logro de los objetivos** | Logra abordar todos los objetivos que se propuso a través de las actividades que realiza en su clase, aprovechando todo el tiempo disponible para dedicarlo al aprendizaje. |
| **Énfasis curriculares de la asignatura o área** | Implementa estrategias que le permiten mantener a sus estudiantes físicamente activos durante la clase, sin embargo, no propicia que ellos comprendan los beneficios de la actividad física, deportiva o recreativa. Para ello, es importante que usted les explique los beneficios biológicos, socioculturales y/o psicológicos de la actividad física realizada. |
| **Explicaciones desarrolladas** | Su desempeño presenta graves debilidades porque sus explicaciones no favorecen que sus estudiantes establezcan relaciones significativas con sus experiencias. Al explicar un concepto, es importante utilizar los conocimientos previos para promover su comprensión. Y, en caso de explicar un procedimiento o habilidad, es necesario promover que los estudiantes comprendan la forma más adecuada de realizarlo. |
| **Preguntas y actividades** | Las preguntas y actividades que propone a sus estudiantes son desafiantes para ellos, motivándolos a analizar, interpretar, crear o aplicar en función de los aprendizajes esperados, y no sólo a repetir o parafrasear información. De este modo, promueve el desarrollo de habilidades de pensamiento de orden superior en sus alumnos. |

Source : MINEDUC, « Informe de evaluación individual », Santiago de Chile, MINEDUC, 2019, p. 3.

Tableau 27 : Résultats à l'évaluation de la performance dans des États choisis, Mexique (2015-2016)

| État | Catégorisation | | | | | Effectif total (convoqués à l'évaluation) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Insuffisant (%) | Suffisant (%) | Bon (%) | Excellent (%) | Ne présente pas (%) | |
| Chiapas | 28,14 (44,2) | 19,21 | 14,82 | 1,57 | 36,26 | 2 773 |
| Michoacán | 7,78 (35,8) | 8,58 | 5 | 0,62 | 78,01 | 5 781 |
| Oaxaca | 9,79 (32,5) | 19,45 | 8,14 | 0,61 | 68,01 | 5 108 |
| Guerrero | 16,33 (24,9) | 17,60 | 16,26 | 2,15 | 47,66 | 4 459 |
| Sonora | 28,63 | 26,31 | 30,44 | 6,32 | 8,30 | 2 326 |
| Zacatecas | 27,59 | 30,45 | 31,79 | 5,54 | 4,63 | 2 095 |
| Jalisco | 12,74 | 38,12 | 37,94 | 7,95 | 3,25 | 7 159 |
| **Moyenne nationale** | **12,43** | **33,19** | **35,73** | **6,97** | **11,68** | **116 977** |
| San Luis Potosí | 12,05 | 39,35 | 36,52 | 7,91 | 2,27 | 3 576 |
| Estado de México | 9,70 | 36,80 | 44,29 | 8,93 | 9,70 | 14 224 |
| Ciudad de México | 8,50 | 33,88 | 47,52 | 9,21 | 0,89 | 7 110 |
| Colima | 8,03 | 29,74 | 47,60 | 14,51 | 0,12 | 834 |
| Baja California Sur | 6,98 | 28,83 | 47,95 | 15,17 | 1,34 | 659 |
| Yucatán | 6,44 | 29,58 | 50,13 | 13,85 | -- | 2 346 |
| Aguascalientes | 4,51 | 26,35 | 53,38 | 13,38 | 0,38 | 1 330 |

Source : D'après les données de SEP, « Evaluación del Desempeño, 2015-2016: Resultados Finales y Hallazgos Preliminares », Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación. Présentation face à la commission d'éducation du Sénat, mars 2016. Ces données varient légèrement de celles publiées par l'INEE qui, dans son rapport annuel de 2016, exclut les enseignants n'ayant pas présenté l'évaluation du calcul, ce qui altère profondément la lecture des résultats, notamment dans les États de Chiapas, Oaxaca, Guerrero et Michoacán. La proportion d'insuffisants calculée sans prendre en compte ceux n'ayant pas présenté les résultats est indiquée entre parenthèses.

Tableau 28 : Résultats à l'évaluation de la performance par région, Chili (2003-2013)

| Région | Catégorisation | | | | Effectifs totaux | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Insatisfaisant (%) | Basique (%) | Compétent (%) | Excellent (%) | Évalués | Région (% pas évalué) |
| Tarapacá | 3,6 | 40,1 | 51,9 | 4,4 | 3 172 | 3 906 (18,8) |
| Aysén | 2 | 33,1 | 60,2 | 4,6 | 1 353 | 1 599 (15,4) |
| Atacama | 2,4 | 28,5 | 64,9 | 6,4 | 2 937 | 3 704 (20,7) |
| Magallanes | 1,7 | 28,2 | 65,3 | 4,8 | 1 833 | 2 254 (18,7) |
| Région métropolitaine (Santiago) | 1,6 | 25,7 | 64,5 | 8,2 | 60 470 | 72 856 (17) |
| Lagos | 1,8 | 23,8 | 67 | 7,4 | 9 422 | 11 448 (17,7) |
| Arica y Parinacota | 1,6 | 23,5 | 63,6 | 11,3 | 2 494 | 2 994 (16,7) |
| Coquimbo | 1,5 | 23,4 | 66,3 | 8,7 | 8 616 | 10 124 (14,9) |
| Antofagasta | 1,7 | 22,4 | 69,4 | 6,4 | 5 076 | 6 259 (18,9) |
| **Moyenne nationale** | **1,3** | **20,4** | **67,6** | **10,7** | **171 403** | **207 761 (17,5)** |
| Valparaíso | 1,2 | 19,4 | 68,7 | 10,6 | 17 609 | 22 177 (20,6) |
| Araucanía | 0,7 | 19,4 | 70,2 | 9,7 | 11 143 | 13 706 (18,7) |
| Ríos | 1,2 | 18,1 | 70,8 | 9,9 | 4 242 | 5 160 (17,8) |
| Libertador General O'Higgins | 0,8 | 16,4 | 71,4 | 11,4 | 9 359 | 10 870 (13,9) |
| Maule | 1,4 | 13,6 | 68,1 | 17 | 10 630 | 13 027 (18,4) |
| Bío-Bío | 0,9 | 12,7 | 70,2 | 16,3 | 23 940 | 27 677 (16,7) |

Source : Adapté à partir de CPEIP, *Evaluación del desempeño profesional docente. Resultados 2013*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2013, p. 11 ; et de MINEDUC, *Estadísticas de la educación 2018*, *op. cit.* Des données désagrégées de ce type n'ont pas pu être retrouvées pour la période entre 2013 et 2022.

Tableau 29 : Distribution des résultats des hommes à l'évaluation de la performance, par tranche d'âge, Mexique (2015-2016)

| Âge | Catégorisation | | | | | Effectif total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Insuffisant (%) | Suffisant (%) | Bon (%) | Excellent (%) | Ne présente pas (%) | |
| Moins de 30 ans | 9,2 | 27,1 | 36,9 | 8,7 | 18,1 | 1 997 |
| 30-35 | 10,5 | 30,5 | 37 | 7,4 | 14,6 | 7 273 |
| 35-40 | 13,8 | 33,9 | 33,2 | 5,3 | 13,7 | 9 126 |
| 40-45 | 16 | 38,6 | 27,9 | 3,5 | 14 | 7 089 |
| 45-50 | 18,4 | 40,7 | 24,8 | 2,8 | 13,3 | 4 340 |
| 50-55 | 24,5 | 41,2 | 18,5 | 1,7 | 14,1 | 3 228 |
| 55-60 | 30,7 | 41,6 | 13,2 | 0,7 | 13,8 | 1 383 |
| Plus de 60 ans | 35,1 | 38 | 7,3 | 0,2 | 17,8 | 410 |
| Moyenne | 15,08 | 35,6 | 29,6 | 4,7 | 14,3 | 34 916 |

Source : A partir des données de SEP, « Evaluación del Desempeño, 2015-2016 : Resultados Finales y Hallazgos Preliminares », présentation à la commission d'éducation du Sénat, 2016.

Tableau 30 : Distribution des résultats des femmes à l'évaluation de la performance, par tranche d'âge, Mexique (2015-2016)

| Âge | Catégorisation | | | | | Effectif total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Insuffisant (%) | Suffisant (%) | Bon (%) | Excellent (%) | Ne présente pas (%) | |
| Moins de 30 ans | 7,1 | 20,9 | 44,2 | 14,1 | 13,7 | 20 157 |
| 30-35 | 8,3 | 27 | 43,8 | 10,4 | 10,5 | 23 612 |
| 35-40 | 10,1 | 32 | 39,7 | 8 | 10,1 | 16 324 |
| 40-45 | 11,5 | 35 | 36,4 | 6,5 | 10,6 | 4 340 |
| 45-50 | 13,7 | 38,9 | 33,6 | 5,1 | 8,6 | 8 603 |
| 50-55 | 19,3 | 42 | 25,8 | 2,7 | 10,2 | 5 344 |
| 55-60 | 22,3 | 40,9 | 18,5 | 1,5 | 16,7 | 1 501 |
| Plus de 60 ans | 27,5 | 38,3 | 12 | 1,8 | 20,3 | 433 |
| Moyenne | 11 | 32,1 | 38,3 | 7,9 | 10,6 | 82 061 |

Source : A partir des données de SEP, « Evaluación del Desempeño, 2015-2016 », *op. cit*.

Tableau 31 : Catégorisation et âge au Chili (2005-2014)

| | Catégorisation | |
|---|---|---|
| Âge | Insuffisant + Basique | Compétent + Excellent |
| Moins de 29 ans | 25% | 75% |
| 30-34 | 25% | 75% |
| 35-39 | 25% | 75% |
| 40-44 | 25% | 75% |
| 45-49 | 26% | 74% |
| 50-54 | 29% | 71% |
| 55-59 | 34% | 66% |
| Plus de 60 ans | 42% | 58% |

Source : adapté à partir de CPEIP, *Evaluación del desempeño profesional docente. Resultados 2014*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2014, p. 15.

Tableau 32 : Âge moyen des enseignant en fonction de leur catégorisation, Chili (2004-2010)

| Catégorisation | Âge moyen par année | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Insuffisant | 49 | 52 | 52 | 50 | 49 | 51 | 51 |
| Basique | 49 | 50 | 50 | 48 | 46 | 48 | 50 |
| Compétent | 47 | 49 | 50 | 46 | 45 | 47 | 49 |
| Excellent | 45 | 47 | 48 | 45 | 44 | 45 | 48 |

Source : Adapté à partir de Macarena Alvarado et al., *La Evaluación Docente y sus instrumentos: discriminación del desempeño docente y asociación con los resultados de los estudiantes*, Santiago de Chile, MINEDUC/PNUD, 2012, p. 15.

Tableau 33 : Nombre d'enseignants et expérience dans la profession, Chili (2003-2018)

| | *Année* | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| *Années dans le service* | 2003 | 2008 | 2011 | 2013 | 2018 |
| 0-4 années | 17 356 (12,3%) | 38 837 (22%) | 53 173 (27,2%) | 59 018 (28,4%) | 65 425 (27,1%) |
| 5-9 années | 20 980 (14,9%) | 29 236 (16.6%) | 33 520 (17,1%) | 41 714 (20,1%) | 51 809 (21,4%) |
| 10-19 années | 34 234 (24,3%) | 38 013 (21,5%) | 39 185 (20,1%) | 42 353 (20,4%) | 59 437 (24,6%) |
| 20-29 années | 37 465 (26,6%) | 35 848 (20,3%) | 33 361 (17,1%) | 31 174 (15%) | 30 334 (12,5%) |
| +30 années | 30 607 (21,8%) | 34 538 (19,6%) | 36 021 (18,4%) | 33 502 (16,1%) | 34 811 (14,3%) |
| dont X (X%) en âge de partir à la retraite (60 ans pour les femmes, 65 pour les hommes) | 8 787 (6,2%) | 6 334 (3,6%) | 8 333 (4,2%) | 7 651 (3,7%) | 10 417 (4,3%) |
| Total | 140 642 | 176 472 | 195 260 | 207 761 | 241 816 |

Source : A partir des données de MINEDUC, *Estadísticas de la educación 2018*, *op. cit.*, p. 127.

Tableau 34 : Catégorisations au dispositif « *Carrera magisterial* », Mexique (1998-2003)

| | Primaire | % | Secondaire | % |
|---|---|---|---|---|
| A | 96 909 | 60 | 29 129 | 73 |
| B | 48 881 | 30 | 8 692 | 22 |
| C | 13 171 | 8 | 1 349 | 3 |
| D | 3 640 | 2 | 566 | 1 |
| E | 207 | 0 | 16 | 0 |
| Total | 162 814 | 100 | 39 752 | 100 |

Source : Adapté de L. Santibáñez (dir.), *Haciendo camino*, *op. cit.*, p. 48.

Tableau 35 : Résultats à la carrière enseignante par type d'établissement (2020-2021)

| Catégorisation dans la carrière | Type d'établissement | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Municipal et services éducatifs locaux | | Privé subventionné | |
| | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 |
| Sans information | 5 971 (5,4%) | 19 244 (17,1%) | 11 208 (10%) | 34 090 (30,7%) |
| Accès | 10 915 (9,9%) | 9 411 (8,4%) | 66 036 (59,8%) | 57 009 (51,3%) |
| Initial | 29 459 (26,8%) | 20 102 (17,9%) | 19 496 (17,7%) | 5 687 (5,1%) |
| Précoce | 24 093 (21,9%) | 23 632 (21%) | 5 186 (4,7%) | 5 180 (4,7%) |
| Avancé | 29 029 (26,4%) | 29 243 (26%) | 7 260 (6,6%) | 7 550 (6,8%) |
| Expert I | 8 985 (8,2%) | 9 384 (8,3%) | 1 234 (1,1%) | 1 454 (1,3%) |
| Expert II | 1 362 (1,2%) | 1 459 (1,3%) | 162 (0,1%) | 223 (0,2%) |
| Total | 109 814 | 110 382 | 112 475 | 111 193 |

Source : D'après les données de Centro de Estudios MINEDUC, *Apuntes nº8. Variación docente 2020*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2020, p. 10 ; Centro de Estudios MINEDUC, *Apuntes nº22. Variación en la información estadística de los docentes de la educación en desempeño, año 2021*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2022, p. 11.

Tableau 36 : Résultats aux concours d'accès à la profession (éducation primaire et secondaire), Mexique (2014-2018)

| Type de formation | Admissibles par année (% des candidats) | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 |
| Écoles normales | 45 | 59 | 50 | 67 |
| Autres formations universitaires | 33 | 44 | 68 | 53 |

Source : adapté à partir de Graciela Cordero Arroyo et Jose Alfonso Jimenez Moreno, « La política de ingreso a la carrera docente en México: Resultados de una supuesta idoneidad », *Education Policy Analysis Archives*, 2018, vol. 26, nº 5, p. 11.