

Un « sujet qui fâche ». L'évaluation des enseignants en France, entre défense statutaire, injonction au professionnalisme et autonomie professionnelle

A «Burning Issue». Teachers' Evaluation in France: Between Statutory Claims, Demand of Professionalism and Professional Autonomy

Hélène Buisson-Fenet, Xavier Pons¹

Résumé

Cet article analyse les projets de réforme de l'évaluation des enseignants en France depuis la fin des années 1990 ainsi que les réactions, notamment syndicales, qu'ils ont suscitées. Cette évaluation est considérée comme un analyseur privilégié pour étudier les répertoires syndicaux enseignants en réaction au développement de nouvelles politiques de reddition de comptes. A partir de méthodes qualitatives (entretiens, analyse de dépêches de presse et de corpus de documents), il étudie plus spécifiquement les systèmes de négociation des différents projets de réforme d'une évaluation régulièrement contestée mais jamais réformée au moment où nous terminons cet article. Adoptant une perspective de sociologie de l'action publique, il envisage les échecs de ces différents projets non pas comme le résultat d'une culture de contestation particulièrement prononcée parmi les syndicats d'enseignants dans un système certes encore fortement régulé de manière corporatiste ; mais comme la conséquence de la mise en œuvre de différents répertoires d'action publique par les acteurs de ce dossier. Selon leur mise en adéquation plus ou moins grande avec la configuration d'action publique d'ensemble dans laquelle ils sont déployés, ces répertoires produisent des mouvements de politisation ou de dépolitisation plus ou moins propices au changement. Après avoir décrit le système d'évaluation actuellement en vigueur en France, ainsi que les problèmes qu'ils posent et qui ont été identifiés à maintes reprises, nous analysons quatre séquences d'action publique (deux statuquo et deux projets de réforme) et mettons en évidence le déploiement de trois répertoires d'action publique différents : statutaire-conservateur (1997-2009), managérial-réactif (2009-2012) et professionnaliste-coopératif (2012-2016).

Mots-clés

Evaluation, enseignants, réforme, syndicats, répertoires d'action publique, configurations d'action publique.

Abstract

In this paper, we analyze a series of reforms of the teachers' evaluation device in France since the end of the 1990's, and the teacher unions' responses to these reforms, as a useful indicator to study the teacher-unions' feedbacks to the spreading accountability tools in the field of education.

Based on qualitative methods (semi-structured interviews, analysis of news wires and of a body of institutional literature), this paper is focused on the negotiation system of the different reforms of a teachers' evaluation device regularly contested, but never changed until now. We adopt the prospect of a sociology of the public action, and we're considering the failures of these various projects not as the result of a culture of contesting - particularly strong among teachers' labour unions in a corporatist system; but as the consequence of the implementation of various public action repertoires. According to their adequacy with the configuration of public action by which they are supported, these repertoires generate a politicization or depoliticization process, fostering change or maintaining status quo. We're beginning to describe the policy of the current teachers' evaluation in France and its problems - which were identified repeatedly; then we're analyzing four sequences of public action (two status quo and two projects of reform) and we're putting forward the deployment of three different public action repertoires: statutory – conservative (1997-2009), managerial – reactive (2009-2012) and professionalist-cooperative (2012-2016).

Keywords

Evaluation, teachers, reform, teachers' unions, policy repertoire, policy configuration.

Recibido: 28-02-2017
Aceptado: 11-09-2017

¹ Triangle (UMR 5206), Ecole Normale Supérieure de Lyon, 15 parvis Descartes, 69007 Lyon, France, helene.buissonfenet@ens-lyon.fr; LIPHA-PE, Université Paris Est Créteil, 61, avenue du Général de Gaulle, 94000 Créteil, France, ponxsx@wanadoo.fr

1. Introduction

Dans le modèle français d'un système éducatif traversé par la rhétorique d'un « pilotage par les résultats » depuis les années 2000 (Pons, 2014), le dossier de l'évaluation des personnels enseignants est emblématique pour diverses raisons complémentaires. Il concerne les corps professionnels « de première ligne », qui délivrent sans intermédiaire le service public d'enseignement aux usagers (élèves et familles), et se base sur une visite d'inspection – moment quasi théâtral d'explicitation des attentes institutionnelles concrètes à propos de l'activité enseignante et de sa professionnalisation. Ce dossier met ensuite au jour la relation entre la performance pédagogique de l'enseignant et les performances scolaires de son public, s'annonçant ainsi porteur de débats sur « l'effet-maître » : faut-il évaluer les enseignants essentiellement sur l'efficacité des apprentissages qu'ils mobilisent, alors qu'il demeure difficile d'isoler ce facteur d'autres variables explicatives comme l'origine sociale et le capital culturel ? Ce dossier est enfin porteur d'une charge polémique puissante, dans la mesure où se pose avec lui la question d'une corrélation de la rémunération et/ou de la mobilité de carrière en fonction de l'efficacité pédagogique constatée, et que se noue là un objet de controverse qui pourrait le rendre impossible à réformer, tant il est sujet à des phases soudaines de politisation², comme à des périodes de statu quo silencieux.

L'évaluation des enseignants apparaît plus largement révélatrice d'un processus de « couplage faible » tel que les travaux de Weick (1976) sur les organisations éducatives le donnent à voir : bien que l'inspection individuelle des enseignants fasse l'objet de critiques nombreuses et réitérées depuis la fin des années 1960 ; bien que les hauts fonctionnaires du Ministère répètent à l'envi leur souci de passer d'une gestion quantitative des postes et des affectations à une gestion qualitative des personnes et des compétences (AFAE, 2001), on constate surtout le développement de mesures incrémentales et de pratiques d'adaptation qui cherchent à contourner les contraintes administratives en vigueur. En renvoyant le constat de ce « couplage faible » vers un modèle national de régulation éducative où le rôle important d'impulsion des administrations d'Etat (Meuret, 2007) se double d'une gestion paritariste sous tension avec les organisations syndicales (IRES, 1997), on néglige cependant d'autres éléments de contexte qui pourraient peser dans un sens inverse : la responsabilité des fonctionnaires est posée au sein même de la Constitution de la Vème République, et depuis 2007 se multiplient les propositions visant à refonder le statut général de la Fonction publique d'Etat, en la dotant notamment de procédures d'évaluation dans lesquelles l'entretien professionnel se substituerait à la notation (AFAE, 2008) ; au sein de cette fonction publique d'Etat, les modalités d'une gestion adaptée aux recompositions de l'activité enseignante a fait l'objet de réflexions approfondies, en particulier depuis les années 2000 (rapport Obin 2002, rapport Thélot 2004, rapport Pochard 2008).

Nous nous proposons dès lors d'analyser les systèmes de négociation des projets de réforme de l'évaluation des enseignants les plus récents, lancés successivement par la droite (réforme Chatel, 2009-2012) et par la gauche gouvernementales (réforme Vallaud-Belkacem, 2015-2016), afin de comprendre pourquoi deux réformes similaires peuvent dans un cas aboutir à une impasse, et trouver une issue positive dans l'autre. A partir de l'analyse d'un corpus de dépêches de presse, de la revue de littérature grise de deux syndicats enseignants lors des deux réformes retenues, et d'une quinzaine d'entretiens auprès d'acteurs-clés de ce dossier (voir l'encadré 1), nous mettons à l'épreuve l'idée que la mobilisation syndicale

2 Au sens de Jacques Lagroye (2003), c'est-à-dire d'une requalification de l'activité de régulation paritaire qui résulte de la transgression des frontières entre la sphère de défense des intérêts professionnels

se caractérise par la mobilisation d'un « répertoire d'action publique » (Laborier, 2003) dont l'efficacité dépend de sa mise en adéquation avec la configuration d'action publique d'ensemble dans laquelle il se déploie³. Sous l'effet de certains facteurs que nous analyserons, soit la mise en débat public se transforme en un processus de politisation (Lagroye, 2003) par lequel les acteurs se coordonnent sur le mode du conflit, soit elle s'accompagne du maintien du clivage entre politique et administration et aboutit à une coordination sur le mode du compromis.

Encadré 1. Méthodologie d'enquête

En plus des textes officiels régissant l'évaluation des enseignants, nous mobilisons dans cet article trois types de matériaux.

Nous avons exploité un corpus de 229 dépêches de l'agence de presse AEF couvrant la période allant de mars 1998 à janvier 2017. Cette agence créée en 1998 est spécialisée dans le secteur de l'éducation et propose à ses clients abonnés un fil d'information quotidien sur l'enseignement scolaire. Elle couvre régulièrement l'actualité institutionnelle de ce secteur, et a d'ailleurs créé un dossier thématique spécifique sur l'évaluation des enseignants et proposé à plusieurs reprises des dépêches de synthèse des négociations en cours. Nous avons d'abord établi une chronologie des dépêches puis interrogé cette dernière selon différentes grilles de lecture thématiques. Ces dépêches nous ont permis de stabiliser la chronologie, de cartographier les positions des acteurs institutionnels, de repérer les répertoires d'action publique déployés et d'identifier les interlocuteurs pertinents à solliciter en entretien.

Nous avons également consulté la littérature de deux syndicats d'enseignants choisis à la fois pour la longévité de leur prise en charge de ce dossier, et pour leur positionnement contrasté à son sujet.

Enfin, nous avons approfondi notre analyse des systèmes de négociation à l'œuvre par 15 entretiens auprès des acteurs clés de ce processus de réforme : syndicats d'enseignants, de chefs d'établissement et d'inspecteurs (publics et privés), représentants du ministère, experts et chercheurs.

L'analyse a dès lors consisté, conformément à l'importance donnée dans l'analyse à l'historicité de l'action publique, à distinguer différentes périodes de mobilisation et au sein de chacune d'elles, à croiser nos trois sources afin de cartographier les acteurs et leur point de vue, les actions engagées et leurs réactions et, conformément à notre cadre théorique, les effets d'entraînement ou de structuration éventuels de procédures institutionnelles, d'identités professionnelles ou d'éléments cognitifs (discours, connaissances, représentations, catégories...) afin de déterminer de manière inductive les systèmes de négociation « en acte ».

3 Par configuration d'action publique, nous désignons dans le prolongement des travaux de Norbert Elias et de leur adaptation en sociologie de l'action publique, un agencement particulier de processus sociaux rendant les acteurs d'une même action publique interdépendants les uns des autres. Tout l'enjeu théorique de ce type d'approche est alors de mettre en évidence sur le plan analytique les fondements de ces interdépendances, ce que nous proposons de faire dans la section 3 en distinguant les sources d'interdépendance institutionnelle, professionnelle et cognitive.

2. Un équilibre institutionnel sous-optimal

En France, l'évaluation des enseignants repose sur la distinction historique entre les corps des enseignants du primaire et ceux des enseignants disciplinaires du secondaire (collège et lycée).

Les enseignants du premier degré se voient attribuer une note sur 20 accompagnée d'une appréciation pédagogique par l'inspecteur de l'Education nationale (IEN). La note est fondée sur l'observation d'une ou plusieurs séquences pédagogiques et sur un entretien individuel après la classe. Elle est proposée par l'IEN au Directeur académique des services de l'Education nationale (Dasen) qui l'arrête et la communique officiellement à l'enseignant. Il n'existe pas de grille de notation nationale, mais une mise en cohérence est souvent effectuée au niveau départemental (AFAE, 2015). Les enseignants du secondaire quant à eux sont notés sur 100 : une première note dite « administrative » sur 40 est attribuée par le chef d'établissement sur la base de trois critères (« comportement général », « activité » et « autorité »), et officiellement arrêtée par le recteur⁴ ; une seconde note dite « pédagogique » sur 60 est arrêtée à l'issue d'une inspection individuelle.

Dans les deux cas, la note de l'enseignant se trouve en partie harmonisée en commission académique paritaire⁵ ; elle a certes des incidences sur sa rémunération et sa carrière, puisqu'une bonne note peut permettre à un enseignant de progresser plus vite dans les échelons auxquels sont associés des niveaux de rémunération spécifiques. Cependant la progression s'effectue pour l'essentiel sur un critère d'ancienneté, puisque la grille salariale des fonctionnaires d'Etat associe une durée précise à chaque indice.

2.1. Un système problématique

Ce système pose quatre problèmes majeurs, que divers rapports publics et travaux de recherche permettent d'identifier.

On peut d'abord lui reprocher son opacité. La présentation ci-dessus se veut synthétique mais de fait, le système administratif en vigueur repose sur un foisonnement de textes officiels d'origines diverses, qui envisagent des différences de traitement nombreuses selon les catégories d'enseignants et qui reposent parfois sur un lexique peu stabilisé (Doriath *et al.*, 2013).

La deuxième limite relève de l'effectivité : la réussite d'un tel système repose en effet sur la capacité des inspecteurs à évaluer régulièrement les enseignants. Or la situation est extrêmement variable selon les niveaux d'enseignement, les académies mais aussi les disciplines. L'enquête *Teaching and Learning International Survey* (TALIS) de l'OCDE évalue ainsi à 5 ans la durée moyenne entre deux inspections, cette moyenne masquant des disparités importantes entre l'enseignement primaire (inspections tous les trois ans en moyenne) et certains disciplines de l'enseignement secondaire où la période entre deux inspections peut aller dans certains cas jusqu'à 8 ans, voire plus. Plusieurs explications ont été avancées dans la littérature comme la baisse des taux d'encadrement des enseignants par les inspecteurs ou l'éparpillement de leurs tâches et la baisse du temps consacré à l'évaluation (Pons, 2016).

Le manque d'équité caractérise en troisième lieu ce dispositif. Pour l'enseignement primaire, Azzedine Si Moussa (2000) met par exemple en évidence une couverture inégale de la grille d'évaluation par les inspecteurs et une évaluation plus fréquente et plus favorable sur l'organisation et la préparation de la classe que sur les méthodes pédagogiques. Sylvain Starck (2010) montre l'existence de différents

4 Le recteur est le représentant de l'Etat dans les territoires administratifs intermédiaires que constituent les académies dans le système scolaire français.

5 Ces commissions rassemblent les représentants du rectorat et ceux des syndicats d'enseignants selon un calendrier administratif régulier.

«régimes d'inspection» selon la position que souhaite endosser l'inspecteur («juge-baron», «thérapeute», «manager» et «alter ego») qui ont des effets différenciés sur le résultat final de l'inspection. Pour l'enseignement secondaire, l'enquête de Xavier Albanel (2009) souligne la part de subjectivité inhérente à tout jugement inspectoral et insiste sur l'importance des «préférences» de chaque inspecteur et des indicateurs qualitatifs dont il se dote. Enfin certains rapports insistent sur les conceptions différentes qu'ont les inspecteurs de la notation – en fonction de leur discipline et de leur parcours (Doriath *et al.*, op.cit).

Se pose alors la question de l'efficacité d'un tel dispositif : permet-il de faire évoluer les pratiques enseignantes ? D'après l'enquête TALIS, 62 % des enseignants français du premier cycle du secondaire (collège) estiment que les commentaires qui leur sont faits sur leur travail par des inspecteurs ou des chefs d'établissement ont un impact positif modéré ou important sur leur motivation, 59 % sur leur satisfaction professionnelle et 65 % sur leur confiance en eux en tant qu'enseignants (OCDE, 2013). Les recherches convergent pour décrire un processus dans l'ensemble peu formateur. La période qui précède l'inspection s'accompagne souvent d'une dramatisation des enjeux synonyme de doute professionnel, de crainte du jugement et d'angoisse par rapport au déroulement de la séance. Elle donne lieu également à une sur-préparation de la séance observée et à une forte anticipation des «préférences» des inspecteurs. L'inspection laisse place en général au soulagement puis à la frustration suscitée par une réflexion bridée, et enfin à un décodage méticuleux du rapport d'inspection qui a tendance soit à conforter les sceptiques dans leur scepticisme, soit à conforter les enseignants dynamiques dans leur dynamisme (Albanel, 2009).

2.2. Un système sous pression

Le système actuel ne permet d'atteindre de manière satisfaisante aucun de ses objectifs et aucun acteur collectif ne déclare en être pleinement satisfait. Cependant, aucun acteur ne semble non plus avoir intérêt à le changer. Les enseignants craignent des évaluations alternatives illégitimes : «la non-reconnaissance du mérite est injuste, mais pire encore est une injuste reconnaissance» (Albanel, 2009: 157). La double notation dans l'enseignement secondaire est perçue par les enseignants comme un moyen de limiter les risques d'arbitraire d'un chef d'établissement ou d'un inspecteur isolés. Les syndicats, qui relaient ce sentiment partagé par un grand nombre d'enseignants, tiennent à maintenir la cogestion actuelle des carrières, source de pouvoir politique et aussi de financement quand une partie des enseignants adhère pour se protéger de l'inspection. Abandonner l'évaluation individuelle des enseignants, par exemple au profit d'une évaluation collective régulière des établissements, remet fortement en cause l'identité professionnelle des corps d'inspection (Buisson-Fenet & Pons, 2014). Plus globalement, en l'état actuel, cette évaluation remplit une double fonction latente de paix sociale et de protection de l'institution vis-à-vis de logiques évaluatives externes (Albanel, 2009). En termes d'action publique, nous sommes donc en présence d'un équilibre institutionnel sous-optimal, connu de tous, mais très stable puisque peu d'acteurs ont intérêt à le faire évoluer.

Cependant depuis la seconde moitié des années 1990, les indices d'un contexte institutionnel progressivement favorable à la réforme de l'évaluation des enseignants se multiplient sur fond de réforme de la Fonction publique d'Etat. Il s'agit d'abord de signes avant-coureurs d'une conception plus qualitative de la gestion des personnels : en 1996, le Ministère Bayrou met en place un service de gestion des ressources humaines dans chaque académie, chargé en particulier de traiter les «cas problématiques»

d'enseignants en difficulté ; plusieurs évolutions éparses, comme la création de décharges de service ou de « postes à profil » pour certains établissements, comme la déconcentration académique des mutations des enseignants du secondaire, illustrent la volonté du Ministère Allègre (1997-2000) d'introduire davantage de flexibilité dans la gestion des corps les plus nombreux de la fonction publique d'Etat. Le dossier des « secondes carrières » préoccupe quant à lui les cabinets ministériels successifs depuis les années 2000 (AFAE 2005). L'évolution du métier et des missions des chefs d'établissement et inspecteurs pédagogiques régionaux, apparaît aussi dans l'enseignement secondaire comme source d'incitation au changement de l'évaluation des enseignants. Une nouvelle forme de légitimité, associée régulièrement dans la littérature à la notion de « leadership » (2015), caractérise les chefs d'établissement depuis l'évolution juridique et organisationnelle des établissements vers plus d'autonomie et la création d'un statut spécifique de personnel de direction (décret du 11 décembre 2001). Quant aux inspecteurs, ils sont d'abord amenés à « exercer pleinement leur rôle de conseiller des personnels dont ils ont la responsabilité » (note ministérielle du 17 juin 2005) puis à « placer l'inspection individuelle dans une perspective de véritable pilotage pédagogique » (circulaire du 28 mai 2009).

3. Du statu quo aux réformes

En croisant l'analyse des dépêches, la revue de presse syndicale et les entretiens d'acteurs mobilisés à un titre ou un autre sur ce dossier, le débat institutionnel sur l'évaluation des enseignants révèle différentes scissions depuis la fin des années 1990.

3.1. Deux phases « critiques mais non réformistes »

La première phase (1998-2005) est marquée par une prolifération de rapports publics (pas moins de 12 en 7 ans) évoquant la question de l'évaluation des enseignants, soit dans des rapports spécifiquement consacrés à ce thème, soit dans des rapports évoquant un aspect du fonctionnement du système scolaire. Ces rapports, dont les rédacteurs sont issus de la haute fonction publique de l'Education nationale (rapports Monteil 1999, Pair 2001, Obin 2002,) mais aussi de l'expertise en sciences de l'éducation (rapports Chassard et Jeanbrau, rapport Attali et Bressoux pour le Haut Conseil de l'évaluation de l'école) s'accompagnent de déclarations timides des ministres successifs sur la nécessité de faire évoluer cette évaluation et de discussions plus ou moins formelles entre les cabinets ministériels et les syndicats. En parallèle, on assiste également à la structuration progressive de l'offre politique de la droite gouvernementale sur le sujet à l'occasion de différents meetings et conventions qui insistent sur l'importance de rendre cette évaluation effective, de l'inscrire dans le cadre d'établissements vraiment autonomes dans lesquels les pouvoirs des directions seraient renforcés, et de la lier davantage aux évaluations d'établissements et aux résultats des élèves.

La deuxième phase (2007-2009) se caractérise par la volonté du ministre de l'Education de droite Xavier Darcos, conformément à cette offre politique et au programme du Président Nicolas Sarkozy, de légitimer auprès des acteurs l'idée de prendre en compte l'évaluation des résultats des élèves dans l'évaluation des enseignants. On distingue dans les interventions et les communiqués de presse trois stratégies rhétoriques majeures. La première insiste sur ce qui ne saurait changer : l'évaluation doit rester individuelle et il faut une double évaluation dans le secondaire. La deuxième consiste à souligner que le lien entre l'évaluation des enseignants et celle des résultats des élèves existe déjà. La troisième vise à répéter sa confiance envers les enseignants et leur professionnalisme et à confirmer l'importance de leur liberté pédagogique pour mieux définir ensuite l'évaluation comme une contrepartie

légitime de cette liberté. Ces initiatives ne sont pas suivies de réformes concrètes de l'évaluation des enseignants: les discours font allusion à une évolution possible sans préciser les contours du changement putatif sur ce dossier. Par ailleurs, les débats sont rapidement parasités par les difficultés suscitées par la mise en œuvre d'autres réformes comme celles de l'enseignement primaire ou du lycée qui durcissent d'autant plus le dialogue avec les organisations syndicales qu'elles s'accompagnent de suppressions de postes.

Au cours de ces deux périodes, on relève que les syndicats d'enseignants déploient dans ce dossier, avec plus ou moins d'intensité et de systématisme selon les organisations concernées, quatre types d'activités. La première consiste en une prise d'information: ils commanditent à plusieurs reprises des sondages ou organisent des enquêtes internes auprès de leur base pour justifier que les enseignants sont majoritairement hostiles aux changements envisagés⁶. Ces consultations leur permettent d'étayer leurs prises de position et d'envoyer le message aux décideurs qu'une majorité des enseignants est opposée à la réforme. La deuxième activité vise à produire un argumentaire critique: les représentants syndicaux nationaux pointent très régulièrement les défaillances des nouvelles propositions ministérielles par communiqués de presse ou lors d'interviews, tout en se montrant ouverts à de « véritables » changements. L'intensité et le contenu de ces critiques varient selon le syndicat envisagé mais on les retrouve chez la plupart d'entre eux, même au sein des plus réformistes⁷. Troisièmement, il s'agit de construire des alliances: certains syndicats d'enseignants proposent ainsi de travailler directement avec des syndicats de chefs d'établissement pour éviter d'être instrumentalisés de manière bilatérale par le gouvernement⁸. Enfin, les syndicats d'enseignants lient à plusieurs reprises la question de leur évaluation à d'autres réformes (comme le statut de chef d'établissement, la réforme de l'enseignement primaire ou celle du lycée), et font porter la lutte sur ces dernières – peut-être pour mieux enterrer le sujet de l'évaluation avec elles en cas de revirement du ministre. Lors de ces deux phases, la plupart des syndicats d'enseignants convergent, malgré des différences pourtant importantes, vers une activité de maintien du statu quo.

3.2. Deux réformes contrastées

La première réforme a lieu sous le ministère de Luc Chatel (2009-2012). Elle consiste à confier l'évaluation essentiellement aux supérieurs hiérarchiques directs (IEN dans le primaire, chef d'établissement dans le secondaire) sous la forme d'un entretien individuel avec l'enseignant. Elle connaît trois séquences principales au cours desquelles les syndicats d'enseignants réagissent différemment.

L'année scolaire 2009-2010 se caractérise par une succession d'annonces ministérielles. Le ministre lance en octobre 2009 le « pacte carrière » qui, conformément aux dispositions en vigueur dans le reste de la fonction publique d'Etat, prévoit la suppression de la notation pour les enseignants, disposition recueillant l'opposition de tous les fédérations syndicales au Conseil supérieur de la fonction publique d'Etat en février 2010. Le 31 mars, il annonce dans un quotidien national de la presse économique l'ouverture du chantier de l'évaluation des enseignants non sans surprendre les protagonistes du dossier. Six semaines plus tard, un projet de réforme est présenté en Comité technique paritaire national

6 Cas du Syndicat national des enseignements du secondaire – Fédération syndicale unitaire (Snes-FSU) et du Syndicat des enseignants – Union nationale des syndicats autonomes (SE-Unsa).

7 Par exemple le Sgen-CFDT ne ménage pas ses critiques à l'égard du rapport Monteil de 1999, en le qualifiant « d'affligeant » (*Libération* du 6 octobre 1999).

8 Ce que reprennent les discours du 6^{ème} congrès du SNPDEN (mai 2002).

et suscite des réactions parfois vives (« une absurdité complète ») pour l'un des co-secrétaires généraux du Snes-FSU). Enfin en août 2010, la Direction générale des ressources humaines (DGRH) annonce l'ouverture de réunions de travail avec les personnels d'inspection et de direction en plus des réunions bilatérales classiques avec les syndicats d'enseignants pour une application des changements la rentrée suivante.

Face à ces annonces, les syndicats déploient des activités conformes à la période précédente. Les oppositions de principe se multiplient, en particulier de la part du Snes-FSU et du Snalc. Cette contestation régulière donne lieu parfois à des constructions d'alliances rhétoriques comme lorsque le Snes-FSU s'étonne en février 2010 que les « responsables » du ministère de l'Éducation nationale eux-mêmes ne soient pas au courant des initiatives étonnantes de leur ministre. Plusieurs interlocuteurs pointent également les défaillances du nouveau dispositif annoncé : on ne peut lier l'évaluation des enseignants à celle des performances de leurs élèves (Sneec-CFTC), l'évaluation qualitative est une gageure dans un système de gestion de masse (Snes-FSU), le cas de l'évaluation est particulier et complexe (Snes-FSU) etc. Parmi ces interventions, certaines visent à influencer directement sur la problématisation de l'action publique à l'œuvre : le problème majeur est celui des liens entre évaluation et rémunération pour le Sgen-CFDT selon son mensuel *Profession Education*, le regard croisé du chef d'établissement et de l'inspecteur doit être approfondi pour le SE-Unsa (mensuel *L'Enseignant*), etc.

L'année 2011 ouvre une deuxième période marquée par la construction des textes réglementaires, dans des conditions tendues. En mars, la DGRH ouvre une consultation en ligne sur le sujet avec l'objectif de créer différents groupes de travail, puis lance en juin 2011 un cycle de négociations avec les syndicats sur la base des résultats de cette consultation. Cette dynamique est contrecarrée par la publication le 15 novembre 2011 sur un site de presse spécialisée (*Le Café pédagogique*) des projets de décret et d'arrêté sur lesquels travaille le gouvernement. On y apprend que l'évaluation reposerait sur un entretien professionnel assuré par le supérieur hiérarchique direct qui aurait lieu tous les trois ans, que cette évaluation comporterait une analyse des résultats de l'enseignant et de son auto-évaluation, que le rythme d'avancement dans les échelons serait unique mais que le chef d'établissement aurait la possibilité de réduire la bonification de l'ancienneté des enseignants.

Très rapidement, les réactions des organisations professionnelles se font entendre. Si les syndicats de chefs d'établissement et d'inspecteurs sont partagés, les syndicats d'enseignants affichent clairement leur opposition. Malgré une communication gouvernementale qui se veut apaisante, ils critiquent le manque de légitimité et de fondement méthodologique de la concertation. À l'appel de cinq fédérations, ils organisent une grève le 15 décembre 2011 pour exiger le retrait des projets de texte qui mobilise plusieurs milliers d'enseignants sur le territoire. Ils profitent par ailleurs du soutien de la Conférence des présidents d'associations de spécialistes, qui regroupe les associations de promotion des différentes disciplines enseignées dans le secondaire et qui voit ce projet comme une « étape décisive d'un processus destructeur des ambitions humanistes et émancipatrices de l'école républicaine »⁹.

S'ouvre ainsi la troisième période (décembre 2011-août 2012) qui est celle du bras de fer politique entre les syndicats d'enseignants et le gouvernement. Le ministre use de différentes stratégies. Il multiplie les interventions médiatiques pour souligner qu'il ne doit pas y avoir de tabou et que le temps n'est plus celui de la consultation mais de l'action. Il mobilise le soutien de députés de droite spécialisés en

9 Dépêche AEF n°228257.

éducation plaidant publiquement pour la réforme. Il minimise les chiffres de la mobilisation et continue à négocier en parallèle avec les syndicats non hostiles (comme le SNPDEN ou le Sgen-CFDT). Les fédérations de syndicats sont partagées : si les plus réformistes (Unsa et CFDT) tentent de tempérer, les autres alimentent la contestation. La FSU est à l'initiative d'une nouvelle grève nationale le 31 janvier 2012 qui mobilise entre 9 000 et 200 000 enseignants selon les sources... Cette grève, et l'appel lancé le lendemain par l'influente Société des agrégés qui adresse 25 questions sur l'Éducation nationale aux candidats à l'élection présidentielle parmi lesquelles est posée celle de l'évaluation des enseignants, font entrer le dossier de l'évaluation dans la campagne présidentielle. Cela précipite l'action du gouvernement qui publie dans la presse spécialisée le document de travail issu des négociations avec le Sgen-CFDT ; celui-ci se désolidarise d'une négociation désormais publicisée et accélérée. Les tribunes des responsables politiques de gauche (socialistes et écologistes) se multiplient pour plaider pour une évaluation formative favorable au développement professionnel. Le gouvernement propose malgré tout en mars l'examen des projets de décret et d'arrêté par le Comité technique ministériel, organisme consultatif paritaire sollicité avant toute réforme. Malgré un vote d'opposition unanime, les textes sont promulgués au lendemain du second tour de l'élection présidentielle, qui débouche pourtant sur une alternance politique. Le parti socialiste au pouvoir, qui avait clairement annoncé sa volonté de supprimer ce texte s'il était publié et dont les syndicats d'enseignants se sont attirés le soutien dès la constitution des équipes de campagne, abroge ce décret au cours de l'été 2012.

Cependant, le nouveau gouvernement ne met pas immédiatement à son agenda une nouvelle réforme. Malgré la production de diverses analyses sur le sujet au cours de l'année 2012-2013¹⁰, les deux années scolaires suivantes sont marquées par un profond silence du gouvernement sur ce thème à l'exception de quelques allusions dans le cadre de la promulgation d'une nouvelle circulaire sur les missions des inspecteurs en décembre 2015, et ce malgré les invitations répétées à ouvrir les négociations de la part du Sgen-CFDT, du Snuipp-FSU ou même du Conseil économique, social et environnemental.

La deuxième réforme majeure commence à la rentrée 2015. Un jeu subtil de communication entre le ministère et les syndicats s'installe jusqu'en avril 2016 pour cadrer le problème dans le double contexte de la difficile mise en œuvre de la réforme du collège et de la conception du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) qui touche l'ensemble de la fonction publique¹¹. La ministre Najat Vallaud-Belkacem annonce à cinq reprises l'ouverture de ce chantier mais sans en préciser les modalités. Les syndicats réitèrent pour leur part leurs interrogations sur ce calendrier et en profitent pour rappeler leur position de départ. C'est en mai-juin 2016 que la réforme est lancée avec l'annonce des modalités de transposition du PPCR à l'Éducation nationale et la constitution de groupes de travail avec les syndicats sur différents points dont l'évaluation des enseignants. Le ministère propose un premier projet le 21 juin 2016. Dans le secondaire, le principe de la double évaluation est maintenu. Sont prévus pour tous les enseignants quatre « rendez-vous de carrière » après 7 ans, 13 ans et 20 ans d'exercice et au moment de demander l'accès à la « classe exceptionnelle », nouveau grade créé par la réforme. Ces rendez-vous visent à objectiver la « valeur professionnelle » de l'enseignant sur la base d'une grille nationale adoptée en commun accord avec les syndicats afin de déterminer la

10 Discussions lors des ateliers de la concertation et rapport du comité de pilotage de cet événement, colloque organisé par cinq syndicats de la FSU le 5 juin 2013, rapport de l'inspection générale de l'Éducation nationale de juillet 2013, interviews de chercheurs dans la presse spécialisée...

11 Ce protocole prévoit différentes mesures comme une revalorisation financière, une diversification des modes de recrutement, des passerelles entre différents segments de la fonction publique ou des rythmes de carrière harmonisés.

vitesse de progression indiciaire de l'enseignant. Entre ces quatre rendez-vous, les enseignants peuvent être évalués selon des modalités à définir mais sans incidence sur leur avancement, celui-ci étant désormais à rythme unique.

Les syndicats d'enseignants ne récusent ni la légitimité ni le principe de cette réforme. Tous plaignent pour une meilleure explicitation des critères d'évaluation mais ils n'ont pas la même appréciation de la signification des quatre rendez-vous de carrière : certains y voient une déconnexion plus claire entre évaluation et avancement (SE-Unsa), d'autres au contraire une connexion encore trop forte (Snuipp-FSU), d'autres encore une réduction de la question de l'évaluation à celle de la promotion (Sgen-CFDT) ou le signe d'une volonté inacceptable de vouloir discriminer les bons et les mauvais enseignants (Fnec-FP-FO). Ces considérations mais aussi la nécessité de clarifier les rôles des inspecteurs et des chefs d'établissement, amènent le ministère à proposer en septembre 2016 une grille d'évaluation plus précise, à faire débiter l'évaluation des enseignants par la visite de l'inspecteur¹² et à lier davantage évaluation et formation des enseignants. Les positions des syndicats d'enseignants se précisent. Les plus sceptiques à l'égard de la réforme (Snuipp-FSU, syndicats FO et trois syndicats d'enseignants du secondaire de la FSU) confirment leur désaccord. Le Sgen-CFDT et le SE-Unsa en revanche sont plus positifs et font une série de propositions complémentaires. D'après nos entretiens, l'essentiel pour le cabinet du ministre est alors de rallier la FSU pour consolider un accord avec les trois fédérations représentatives principales : ce dernier est obtenu en octobre 2016 en refusant de rendre obligatoire la production d'un document d'auto-évaluation préalable à l'inspection dans le cadre d'un rendez-vous de carrière. Quelques jours plus tard, la ministre annonce la finalisation du projet dans la presse spécialisée. Au moment où cet article est rédigé, les décrets d'application n'ont toujours pas été publiés au Journal Officiel.

4. Configurations et répertoires d'action publique : une interprétation alternative à la « culture de la confrontation »

Une lecture classique de l'impasse de la réforme de l'évaluation des enseignants renvoie à l'idée d'un processus relativement linéaire de politisation : en passant dans l'espace public du débat démocratique, le dossier échappe au seul traitement des techniciens de l'administration qui en sont les spécialistes juridiques et gestionnaires. On aurait alors affaire à une requalification du dossier résultant d'un « accord pratique entre des agents sociaux [ici syndicaux] enclins (...) à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités » (Lagroye op.cit., p. 361). Cependant, la plupart des travaux de sociologie et d'histoire des politiques scolaires réduisent cette politisation à une culture conflictualiste basée sur la surenchère : tout se passe alors comme si l'évaluation des enseignants s'accompagnait d'une polarisation des positions, processus qui regrouperait un large ensemble d'acteurs derrière les positions les plus radicales (Prost 2004, Forestier 2013), et qui s'expliquerait essentiellement sur la base d'un fonctionnement néo-corporatiste, dotant l'espace syndical de ressources particulièrement robustes dans les conjonctures de divergences politiques avec les services ministériels stratégiques, et notamment le cabinet. L'analyse des deux dernières réformes de l'évaluation des enseignants montre cependant que cette culture de la confrontation ne va pas de soi : nous proposons d'y substituer deux grilles typologique et conceptuelle déjà éprouvées par ailleurs (Laborier, 2003, Buisson-Fenet & Pons, 2014), susceptibles de rendre compte de facteurs plus systémiques et de réencaster ainsi la dynamique de réforme dans une série d'interdé-

12 Et non comme actuellement dans l'enseignement secondaire par une visite préalable du chef d'établissement par l'inspecteur pour cerner le profil de l'enseignant.

pendances structurelles, sans pour autant négliger la dimension actionniste présente dans la fabrication négociée des réformes.

4.1. Quelle configuration d'action publique ?

Dans une recherche antérieure visant à comparer un même dossier décliné dans quatre systèmes éducatifs différents (Buisson-Fenet et Pons, 2014), nous définissons comme « configuration d'action publique » les scènes scolaires infra-nationales où se déroule l'évaluation externe des établissements du second degré. Nous y distinguons trois sources d'interdépendances possibles entre les « joueurs » de l'action publique scolaire. La première source est *institutionnelle* et renvoie à la forme spécifique de la double notation, aux textes officiels qui décrivent et réglementent les missions assignées aux différents corps (inspecteurs et chefs d'établissement), à la régulation administrée de l'articulation entre l'évaluation et la carrière. La deuxième dimension est d'ordre *professionnel* et recouvre la façon dont les acteurs définissent leur activité (identité professionnelle), l'incarnent dans un certain nombre de pratiques (savoir-faire et compétences professionnels) et sont éventuellement amenés à la défendre ou la revendiquer (légitimation professionnelle). La troisième source est *cognitive* et réfère à l'ensemble des représentations, des croyances, des idées et des connaissances que peuvent partager (ou non, ou de manière partielle) les acteurs du système éducatif sur l'évaluation du travail enseignant.

A l'instar de l'évaluation des établissements, cette troisième source d'interdépendance s'avère pauvre concernant l'évaluation des enseignants jusque dans les années 2000, pour être davantage mobilisée dans la période plus récente : les travaux d'économie de l'éducation sur l'effet-maître diffusés notamment par Bruno Suchaut et Pascal Bressoux demeurent par exemple largement ignorés de la littérature institutionnelle jusqu'au programme de travail du Haut Conseil de l'Évaluation de l'École (2001-2002). Cette source s'étoffe avec la réforme Chatel, adossée au Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant (rapport Pochard de janvier 2008) et à l'importation, via la DRH du ministère, de la méthode de l'entretien de carrière déjà en place dans la Fonction publique territoriale. Cet outil qui puise à la gestion des ressources humaines disparaît dans la réforme Vallaud-Belkacem. Un autre est cependant conservé et affiné : il s'agit du référentiel de compétences, qui passe de neuf compétences de base dégagées par le ministère en juin 2010, à 14 compétences communes à tous les personnels d'éducation et 5 spécifiques aux « professeurs, praticiens experts des apprentissages » en juillet 2013.

De l'une à l'autre des deux réformes, le facteur *professionnel* ne change guère de rôle dans la configuration. Cette dernière demeure largement structurée par la profession enseignante : le ministère Chatel parvient ainsi à éviter les conflits que la perte de 13 000 postes pour la rentrée 2009 décidée par son prédécesseur aurait pu provoquer, en recevant régulièrement les syndicats en tête à tête et en octroyant une augmentation salariale décevante pour certains mais temporisatrice, dans un contexte de crise économique.

Cependant, c'est la dimension *institutionnelle* de la configuration qui semble la plus explicative de la mise sur agenda de l'évaluation des enseignants. S'il s'agit sous le ministère Chatel de promouvoir tout à la fois un service central de DRH dont le renforcement passera par l'absorption de la Direction de l'Encadrement, une prime au mérite pour les personnels de direction désormais dotés d'une lettre de mission et une gouvernance académique outillée pour évaluer des performances d'établissements plus autonomes appelés à contractualiser avec les rectorats, le ministère Vallaud-Belkacem choisit quant à

lui de traiter le dossier comme l'un des éléments du PPCR, confirmant la prégnance toujours forte d'une régulation administrée, renouvelée par l'exigence de responsabiliser les acteurs professionnels.

4.2. Caractériser les répertoires d'action publique à l'œuvre

L'approche configurationnelle permet de dépasser l'interprétation culturaliste des mécanismes de confrontation en proposant d'articuler des variables intermédiaires caractéristiques d'un modèle d'action publique: chaque modèle national de politique scolaire révèle un poids relatif des trois sources (institutionnelle, professionnelle, cognitive) qui lient les acteurs d'une même scène sectorielle. Cependant, cette approche rend mal compte à elle seule des mobilisations: elle n'en éclaire ni les modalités, ni la temporalité. C'est pourquoi Pascale Laborier propose d'emprunter à Charles Tilly la notion de répertoire d'action collective et de l'ajuster à l'espace des politiques publiques, afin de repérer le nombre limité de variantes des «manières communes d'agir dans des configurations d'action publique» (Laborier, 2003: 443). D'après l'auteure, ces répertoires contiennent un nombre fini d'opérations, de pratiques, de théories, de doctrines ou d'arguments qui sont «joués» dans une configuration particulière. Ils prédéterminent le degré et les formes d'inventivité des acteurs de cette configuration et ont donc une fonction de «cadre» de l'action, tout en se révélant continuellement aménagés en fonction des situations. Enfin ils constituent une «structure de répétition» identifiable dans l'action publique (Laborier, 2003: 446-448).

Comme tout processus de réforme négociée dans une configuration d'action publique, les deux moments d'échanges politiques sur l'évaluation des enseignants qui nous intéressent reposent sur une série d'invariants: ils mobilisent des intervenants pluriels mais pas multiples, issus d'un processus de clôture sélective à l'entrée d'une coalition d'acteurs (Le Naour et Massardier dir., 2013); ils supposent une série d'ajustements successifs, lors desquels arguments et postures distincts sont rendus commensurables; ils puisent à la source de référentiels syndicaux qui permettent aux interlocuteurs de se figurer des pratiques professionnelles légitimes; et leur produit prend la forme d'un compromis, sur la base de textes flous, atténuant les postures les plus affirmées, et régulièrement suivis de circulaires qui invitent encore à en nuancer la lecture.

Les deux premières phases de statu quo que nous avons caractérisées (ministère Allègre, ministère Darcos) sont ainsi rythmées d'une série d'échanges itératifs lors desquels les acteurs syndicaux privilégient peu ou prou une définition formelle et réglementaire des compétences enseignantes et un mode de résolution des divergences par ensablement, dans lequel la redondance des arguments d'autorité finit par neutraliser la problématisation initiale: nous qualifierons ce répertoire de *statutaire-conservateur*.

Dans le cas du projet de réforme Chatel, la posture critique est immédiate pour les syndicats majoritaires du secondaire, mécontents d'être pris au dépourvu par une initiative ministérielle qu'ils découvrent par voie de presse, alors que le ministère se réfère au diagnostic préalable du rapport Pochard (2008) que les syndicats pensaient enterré. Par ailleurs l'activité syndicale de construction d'alliances avec d'autres corps que le corps enseignant est rendue d'autant plus difficile, notamment dans les confédérations, que le cabinet choisit, dans son projet de réforme, de valoriser le rôle des chefs d'établissement chargés de l'entretien annuel d'évaluation. Enfin la disparition de la Direction de l'encadrement au sein du Ministère, dont une unique DGRH s'approprie les prérogatives, nourrit l'inquiétude des syndicats d'inspecteurs et de chefs d'établissement, qui viennent grossir les rangs des syndicats enseignants mécontents sur l'argument de l'appauvrissement des moyens et de

l'alourdissement des tâches. La réforme s'inscrit ainsi dans une temporalité courte, qui prétend produire le changement en proposant de rééquilibrer la triade enseignant-chef d'établissement-inspecteur au bénéfice du deuxième acteur, en promouvant jusqu'au passage en force un principe d'action motivationnel et individualisant. Il se heurte aussi vite à une résistance de syndicats enseignants qui arrivent à décrédibiliser l'appel ministériel au « leadership » auprès des syndicats de cadres : nous parlerons à ce propos de répertoire *managérial-réactif*.

Dans le cas de la réforme Vallaud-Belkacem, l'organisation duale de groupes de travail rassemblant les syndicats enseignants, et parallèlement de réunions de consultation avec les syndicats de chefs d'établissement et d'inspecteurs, satisfait les attentes de concertation démocratique. En outre la disparition de la double notation, mesure-phare de la réforme, se double d'une reconnaissance continuée des deux corps d'encadrement (inspection et direction d'établissement) dans l'évaluation des enseignants – ce que symbolise le nombre d'items de la nouvelle grille d'entretien en reprenant à l'identique les pondérations complémentaires de l'ancienne notation¹³. En dernier lieu, alors que les alliances syndicales auraient pu se nouer sur la base de critiques largement nourries par la réforme du collège, elles font place à une forme de consensus tacite face à la rénovation des carrières enseignantes, d'abord déclinée sous forme de revalorisation salariale des professeurs des écoles, ensuite inscrite dans le cadre plus large du PPCR sur la base d'un référentiel de métier étoffé, enfin déconnecté des résultats de l'évaluation proprement dite. La réforme vient ainsi encadrer l'évaluation des enseignants à la fois dans une temporalité élargie à l'agenda de la Refondation et à la rénovation des carrières de la Fonction publique d'Etat, dans une régulation intégrée et néanmoins hiérarchique de la concertation. A chaque étape de la négociation, le processus dissout les éléments d'opposition et révèle une recomposition des positionnements. Nous qualifions ce répertoire de *professionnaliste-coopératif*.

4.3. Eviter la confrontation, politiser le dialogue social, dépolitiser la réforme

Constater le glissement de répertoires d'une période à l'autre, invalide toute interprétation unilatérale de la thèse selon laquelle existerait une « culture de la confrontation » propre à l'espace national de l'action publique scolaire. Dans la configuration d'action publique à l'œuvre, les identités professionnelles et les positionnements politiques des acteurs ont beau présider à la fabrication des réformes, ils ne réduisent pas les interactions à une opposition frontale systématique mais se révèlent partiellement dans l'épreuve de la négociation. Comment dès lors rendre compte de ces dynamiques collectives face au nouveau régime de régulation de la Nouvelle Gestion Publique (NGP), dont les modalités de réforme de l'évaluation des enseignants traduisent l'introduction dans le champ scolaire français depuis l'orée des années 2000 ?

La période du ministère Darcos se caractérise par un commun accord à renoncer à prendre en charge la conflictualité. Les acteurs centraux rappellent l'injonction au professionnalisme sur un mode rhétorique, sans formaliser davantage de propositions. Les syndicats renoncent à prendre ces injonctions au pied de la lettre : ils évitent ainsi la surenchère argumentaire et conservent les ressources de mobilisation pour d'autres dossiers comme celui de la réforme du lycée. Le répertoire statutaire-conservateur préserve au final l'articulation de règles légales propres à la bureaucratie wébérienne et de normes corporatives spécifiques de chaque métier éducatif, neutralisant momentanément les visées réformistes de la Nouvelle Gestion Publique. La politisation est contournée, dans la mesure où l'évaluation des enseignants n'est pas un dossier dont on favorise les fuites vers des acteurs externes à la profession.

13 Ainsi 60% des items relèvent de l'inspecteur, 40% du chef d'établissement, ces pondérations incluant certains items communs aux deux acteurs.

La période du projet de loi Chatel n'épouse pas les mêmes contours, du fait de la montée en charge au sein du ministère d'une DGRH souhaitant prendre à son compte l'ensemble des réformes gestionnaires des personnels en accentuant la hiérarchie des rôles, et parce que dans l'arène syndicale, les positions tendent à se fracturer. Le répertoire managérial-réactif s'accompagne d'une politisation initialement contrôlée, le ministère justifiant son projet sur la base d'une consultation tardive des chefs d'établissement, et tentant de s'appuyer sur le SNPDEN pour faire pièce au Snes-FSU. Il se solde d'une éviction du dossier du catalogue des réformes scolaires, puisque l'alternance gouvernementale neutralise le changement proposé. Il révèle que dans le cas d'une configuration d'action publique où les réformes sont prises dans des dynamiques professionnelles préexistantes, il ne suffit pas non plus qu'elles rencontrent les attentes préalables de certains corps (en l'occurrence les chefs d'établissement) pour susciter des conversions et ralliements politiques solides. L'adhésion des chefs d'établissement et du Sgen-CFDT aux orientations générales du projet Chatel n'implique pas le soutien au nouveau dispositif d'évaluation proposé, et se solde par un refus syndical finalement partagé lorsque le ministère tente d'accélérer le changement par décret à la fin du mandat.

A cette tactique de politisation, le répertoire professionnaliste-coopératif répond au contraire par un travail de dépolitisation. Il s'agit d'abord de « réinitialiser » la concertation en nettoyant le dialogue social de sa conflictualité. Aussi le dossier de l'évaluation des enseignants ne réapparaît-il que tardivement dans le calendrier du mandat de Vallaud-Belkacem. La négociation se concentre ensuite auprès des premiers intéressés, évitant ainsi de donner à penser que les corps peuvent être instrumentalisés les uns contre les autres, appuyant en même temps les orientations syndicales qui dépassent la thèse d'une opposition irréductible entre les réformes néo-managériales et l'autonomie professionnelle des enseignants. Enfin la dépolitisation passe ici par l'articulation d'un professionnalisme enjoint *de l'extérieur* par la hiérarchie – notamment sous la forme d'un référentiel du métier enseignant précis – et *de l'intérieur* par les collectifs de travail chargés non seulement de la défense des intérêts catégoriels, mais aussi de la représentation du métier dans son appui expert à la démocratisation continuée du système éducatif. La structure coopérative des interactions est labellisée par la signature d'un protocole: si le ministère organise et domine largement le jeu, les instances syndicales en tirent soit un surcroît de légitimité lorsque l'argument ministériel converge avec la réflexion des professionnels (cas du Sgen-CFDT) soit une maîtrise de la perte de légitimité lorsque le syndicat est critiqué pour sa stratégie d'opposition systématique (cas du Snes-FSU).

5. Conclusion

L'évolution des formes de mobilisation syndicale sur le dossier de l'évaluation des enseignants en France depuis la fin des années 1990 montre dans quelle mesure la référence à une « culture de contestation » ne permet pas de comprendre les modulations actuelles de la régulation conjointe des personnels enseignants. La disparition de la notation au profit d'un entretien de carrière croisé entre inspecteur et chef d'établissement provoque à la fois satisfaction et soupçon, et si les syndicats enseignants s'accordent peu ou prou sur le sens de leurs intérêts, ils peinent aussi à reconnaître le compromis final comme totalement légitime et révèlent une conception de la négociation qui ne consiste pas à l'assimiler à une discussion devant aboutir à un contrat, mais à la voir comme « un instrument de pression pour obtenir des concessions sans contreparties » (Morel 1994, p.28).

Rapportée à la spécificité d'une configuration d'action publique éducative où les interdépendances de type professionnel dictent largement les règles du jeu, la notion de *répertoire d'action publique* met au jour

les principes d'action mobilisés sélectivement en situation d'échanges négociés sur l'activité enseignante et la différenciation des rôles. Elle révèle que les acteurs collectifs partie prenante des politiques scolaires recomposent leurs interdépendances au cours de la fabrication d'une réforme qui vise à socialiser les enseignants (mais aussi les inspecteurs et les chefs d'établissement) à de nouvelles normativités et à d'autres définitions de leur travail. A ce titre, une investigation « hors frontières nationales » de ce dossier de l'évaluation des enseignants, ouvert par exemple en Amérique du Nord dès les années 1980 (Darling-Hammond, Wise & Pease, 1983), pourrait permettre de tester l'hypothèse selon laquelle la politisation désigne moins un processus linéaire de radicalisation des divergences présidant au changement de répertoire, que l'oscillation entre des définitions distinctes du cadre des négociations.

Références bibliographiques

- AFAE (2008). *La GRH à l'Éducation nationale, entre contraintes et possibles*. Paris : AFAE.
- AFAE (2015). *Le Système éducatif français et son administration*. Paris : AFAE.
- Albanel, Xavier (2009). *Le travail d'évaluation. L'inspection dans l'enseignement secondaire*. Toulouse : Octarès.
- Buisson-Fenet, Hélène & Pons, Xavier (2014). *School Evaluation Policies and Educating States. Trends in Four European Countries*. Bruxelles : Peter Lang.
- Buisson-Fenet, Hélène (2015) : “Les chefs d'établissement français croient-ils au leadership ? Incertitudes des conceptions et contingence des pratiques de mobilisation” in Yves Dutercq, Monica Gather-Turler, Guy Pelletier (dir.). *Le leadership éducatif, entre défi et fiction*. Bruxelles : De Boeck.
- Darling-Hammond, Linda, Wise, Arthur E. and Pease, Sara R. (1983) : «Teacher Evaluation in the Organizational Context: a Review of the Literature». *Review of Educational Research*, 53 (3), 285–328.
- Doriath, Brigitte, Montaigu, Reynald, Poncet, Yves & Richon, Henri-Georges (2013). *L'évaluation des enseignants*. Paris : MEN-IGEN.
- Forestier, Yann (2013) : “Le malentendu réformateur des années 1960”. *Histoire de l'éducation*, 139 (3), 73–92.
- Gleeson, Denis & Knights, David (2006) : “Challenging Dualism: Public Professionalism in «Troubled» Times”. *Sociology*, 40 (2), 277–295.
- Laborier, P. (2003) : “Historicité et sociologie de l'action publique” in Pascale Laborier & Danny Trom (dir.). *Historicités de l'action publique*. Paris : PUF.
- Lagroye, Jacques (dir.) (2003). *La politisation*. Paris : Belin.
- Meuret, Denis (2007). *Gouverner l'école*. Paris : PUF.
- Morel, Christian (1994). *La grève froide. Stratégies syndicales et pouvoir patronal*. Toulouse : Octarès.
- Mosconi, Nicole & Heideiger, Nicole (2003) : “Des enseignantes face à des inspecteurs : une approche mendélienne du rapport d'autorité”. *Revue française de pédagogie*, 142 (1), 45–53.
- Obin, Jean-Pierre (2002). *Enseigner, un métier pour demain*. Paris : La Documentation française.
- OCDE (2013). “Résultats de l'enquête TALIS 2013. France”. *Note par pays*.
- Pochard, Marcel (2008). *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*. Paris : La Documentation française.

- Pons, Xavier (2014): “Le pilotage par les résultats en éducation en France : archéologie d’une formalisation administrative”. *Éducation comparée*, 11, 59–82.
- Pons, Xavier (2016): “Travail d’inspection et régulation du système scolaire français”. *Administration et éducation*, 149, 23–30,
- Prost, Antoine (2004): “1968, ou la politisation du débat pédagogique” in Jacques Girault (dir.). *Les enseignants dans la société française au XXe siècle*. Paris : Publications de la Sorbonne.
- Revue de l’IRES (1997). *Le Paritarisme, institutions et acteurs*. N° 24.
- Rouban, Luc (2013): “L’emploi public face au nouvel ordre gestionnaire”. *Formation Emploi*, 121, 127–137.
- Si Moussa, Azzedine (2000): “Les rapports d’inspection du 1^{er} degré, contenus et finalités : un exemple à La Réunion”. *Revue française de pédagogie*. 133 (1), 75–86.
- Starck, Sylvain (2010): “L’évaluation des professeurs des écoles. Quatre régimes de l’activité d’inspection”. *Recherche et formation*, 64, 157–167.
- Thélot, Claude (2004). *Pour la réussite de tous les élèves : rapport de la Commission du débat national sur l’avenir de l’Ecole*. Paris : La Documentation française.
- Weick, Karl E. (1976): “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems”. *Administrative Science Quarterly*, 21 (1), 1–19.

Notes biographiques

Hélène Buisson-Fenet chargée de recherche CNRS, Laboratoire Triangle (UMR 5206), Ecole normale supérieure de Lyon, France.

Xavier Pons es Profesor Titular en l'Université Paris-Est Créteil, investigador en el Laboratorio interdisciplinaire d'étude du politique - Institut Hannah Arendt (LIPHA), France.