

Fernando Humberto SERRA
Ana Paula NATAL

CENT MILLE ENSEIGNANTS DESCENDENT DANS LA RUE !

L'évaluation des enseignants au cœur d'un conflit social au Portugal¹

Résumé : Avec ce texte, on prétend discuter le modèle de l'évaluation des enseignants projeté par le gouvernement socialiste de José Sócrates au Portugal (2005-2009) et les tensions sociales que son application concrète a engendrées dans l'école publique. Un fort mouvement contestataire d'enseignants qui a duré deux ans a éclaté partout dans le pays avec des effets visibles soit dans l'école publique, soit dans la vie personnelle et professionnelle des enseignants. En partant de notre recherche, cet article a encore comme but de discuter dans quelle mesure le débat public sur l'évaluation des enseignants a débordé du champ éducatif dans celui des luttes sociales et politiques avec des effets dans les procédés de construction sociale d'une politique éducative.

Mots-clé : évaluation de la performance des enseignants, conflits sociaux, espace public, *opinion makers*, stratégies argumentatives.

Les auteurs de ce texte veulent ici discuter le modèle de l'évaluation des enseignants, créé par le gouvernement socialiste de José Sócrates (2005-2009) au Portugal et les tensions sociales que son application concrète a engendrées dans l'école publique. Un mouvement contestataire qui a duré deux ans a éclaté un peu partout dans le pays avec des effets visibles soit dans l'école publique, soit dans la vie personnelle et professionnelle des enseignants. En partant de notre recherche, cet article a encore comme but de discuter dans quelle mesure le débat public sur l'évaluation des enseignants a débordé du champ éducatif dans celui des luttes sociales et politiques avec des reflets dans les procédés de construction sociale d'une politique éducative.

ENCADREMENT

Depuis le milieu de la première décennie de 2000, on a observé au Portugal une nouvelle étape de modernisation de l'appareil administratif de l'État associée à de profondes modifications des politiques publiques. À l'épicentre de ce changement se trouve la nécessité impérieuse de réduire le déficit budgétaire de l'État. À partir de 2005 la conduite de ce processus a été de la responsabilité des deux gouvernements du Parti Socialiste, ayant José Sócrates comme premier ministre. En adoptant un discours et une pratique inspirés du mouvement réformiste New

¹ Les auteurs remercient Mafalda P. Basto pour la traduction du texte original en portugais.

Public Management, les moyens que ces gouvernements ont adoptés pour atteindre une plus grande efficacité et consolidation des finances publiques sont passés par les tâches suivantes : 1) décentralisation et décentration des fonctions et des services ; 2) mise en œuvre d'une gestion par objectifs et application généralisée des systèmes d'évaluation des performances des services, de leurs dirigeants et de leurs fonctionnaires ; 3) application d'un nouveau système de carrières et de rémunérations ; 4) changement du régime de retraite des fonctionnaires ; 5) application d'un ensemble de programmes destinés à une simplification administrative (Carvalho, 2007, p. 26 ; 2008, p. 18).

Dans ce cadre de réforme de l'administration publique, et dans un contexte qui exigeait des mesures très urgentes pour dépasser le déficit de qualification de la population et diminuer les taux d'échec scolaire des élèves portugais, le Ministère de l'Éducation a proposé un vaste ensemble de politiques éducatives parmi lesquelles se trouvent la mise en œuvre de nouveaux instruments de régulation, notamment de nouveaux mécanismes de gestion scolaire, de nouvelles règles pour le statut des enseignants et un nouveau modèle pour leur évaluation qui s'appuie sur des mécanismes qui récompensent le mérite et la compétitivité. Sur les traces de la logique du secteur privé, cette réorientation a été justifiée par le besoin d'une plus grande efficacité, d'une productivité et d'une rationalisation des frais.

Les enseignants seront donc touchés par la révision, le perfectionnement et l'élargissement des procédures concernant l'évaluation de la performance de l'administration publique. Leur statut professionnel, révisé en 2007, divise le métier en deux catégories, *professeur* et *professeur titulaire*² et établit les bases d'un nouveau système d'évaluation qui met fin au système de progression professionnelle fondé sur l'ancienneté. Dès 1990, la progression dans la carrière des enseignants de collège/secondaire dépendait exclusivement de ce critère, complété par le suivi de cours de formation continue et par une auto-analyse critique de documents de la pratique lors des temps d'évaluation, auto-analyse présentée à une commission de l'établissement dans lequel le professeur développait son activité professionnelle.

En janvier 2008, le nouveau modèle de l'évaluation des enseignants (NME) est mis en place. Il comprend 4 dimensions : 1) professionnelle, sociale et éthique, 2) développement de l'enseignement et de l'apprentissage, 3) participation à la vie de l'établissement et relation avec la communauté, 4) développement et formation professionnelle tout au long de la vie. Comme le système d'évaluation créé pour tous les fonctionnaires, ce modèle fait dépendre de l'évaluation l'avancement dans la carrière, la situation administrative et le renouvellement du contrat professionnel. Les nouvelles règles de l'évaluation reposent sur des mécanismes qui récompensent le mérite et la compétitivité, justifiés par le besoin d'une plus grande efficacité, efficacité et productivité mais aussi par volonté de rationaliser les coûts. Ainsi, ce modèle se rapproche de la logique qui guide le secteur privé et suit la tendance manifestée internationalement dans plusieurs réformes des systèmes éducatifs. La requalification de la profession d'enseignant, la promotion de l'auto-

² Poste qui implique l'accomplissement de fonctions dans le domaine de la coordination, supervision et évaluation des enseignants. L'accès au poste de *professeur titulaire* a été fait par concours national et pour un nombre réduit de postes vacants.

estime et de la motivation des enseignants à travers un système d'évaluation qui récompense le mérite sont quelques des arguments utilisés par l'équipe ministérielle pour, en théorie, augmenter le professionnalisme et la reconnaissance des professeurs dans la société.

Le Nouveau Modèle d'Évaluation (NME) et son fonctionnement

Depuis sa création, le nouveau modèle d'évaluation (NME) a subi plusieurs changements. La version originale prévoyait son application à tous les enseignants, indépendamment de leur situation administrative. Le modèle qui devait être appliqué de deux en deux ans avait comme référence les finalités et les objectifs du projet et du plan d'action de l'établissement et facultativement dans le projet de classe, aussi bien que dans les indicateurs établis au préalable par chaque établissement pour les résultats scolaires attendus et pour la réduction des taux d'abandon scolaire.

Ce NME présentait trois composantes : autoévaluation, évaluation par objectifs et évaluation par compétences. La responsabilité de la première appartenait à l'enseignant, la deuxième au chef d'établissement et la troisième au coordonnateur du département disciplinaire (*professeur titulaire*). Les items d'évaluation étaient les suivants : 1) taux d'assiduité et d'accomplissement du service, 2) amélioration des résultats scolaires des élèves et réduction du taux d'abandon scolaire, 3) participation à la vie de l'établissement, notamment dans des projets et des activités, exécution d'activités de coordination ou de fonctions pédagogiques, 4) fréquence d'actions de formation continue, 5) relation avec la communauté, 6) préparation et organisation des activités scolaires, 7) réalisation des activités scolaires, 8) relation pédagogique avec les élèves et évaluation de leurs apprentissages.

Les notations *d'Excellent* (9-10), *Très-Bien* (8-8,9) et *Insuffisant* (1-4,9) obligeaient à leur validation par une commission de coordination d'évaluation. L'application des quotas (5 à 10 % *d'Excellent*, 20 à 25 % de *Très Bien*, dépendant de l'évaluation externe des établissements accomplie par l'Inspection Générale de l'Éducation) introduit une sélection quantitative qui peut empêcher les enseignants d'accéder à ces notations même dans les cas où ils ont rempli toutes les exigences. L'avancement dans la carrière n'est possible que par l'obtention de la notation minimale de *Bien* (6,5-7,9). Deux notations successives avec *Excellent* ou *Très Bien* permettent de réduire de deux ans le temps exigé pour accéder à la catégorie de *professor titular* (professeur titulaire). L'obtention consécutive ou interpolée de deux notations « *Insuffisant* » déclenche des mécanismes punitifs.

L'application du NME dans les écoles publiques n'a pas été sans problème. Pendant deux ans (2008-2009) on a pu observer des négociations intenses entre les syndicats des enseignants et l'équipe ministérielle. Celles-ci, marquées par une profonde conflictualité, ont vite débordé dans l'espace public. En résultat des multiples revendications des enseignants, la Ministre de l'Éducation Maria de Lurdes Rodrigues³ a introduit des changements successifs dans le modèle original.

³ Maria de Lurdes Rodrigues, sociologue, professeure à l'ISCTE (Institut Universitaire à Lisbonne) et enseignante-chercheuse au CIES-IUL depuis 1986. De 2005 jusqu'à 2009, elle a été Ministre de l'Éducation au sein du XVII^e gouvernement.

Le premier cycle d'application du NME : les temps et les faits

Le 25 juillet 2007, la *Federação Nacional da Educação*, une des plus importantes organisations syndicales d'enseignants, jugeait le modèle, encore en phase de projet, comme insatisfaisant, bureaucratique et dépendant de variables extérieures. C'était le premier signe d'une lutte qui allait se terminer dans des manifestations de rues. Publié au milieu de l'année scolaire, le NME se révèle rapidement impossible à mettre en œuvre dans le respect des délais fixés. Malgré l'ajournement de quelques des dates fixées, le Ministère n'a pas pu empêcher une multitude de mesures conservatoires prises par les syndicats. Cette stratégie d'ordre légale a eu comme but la suspension du processus d'application du NME. Face au refus des tribunaux d'invalider le processus d'évaluation, les syndicats ont essayé de gagner à la table des négociations ce qu'ils avaient perdu aux tribunaux. Dans un nouveau tour de négociations avec la tutelle ministérielle, ils demandent l'ajournement du NME et son application expérimentale.

Les partis politiques de l'opposition à l'Assemblée Nationale exigent des explications et contestent le système d'évaluation. En février 2008, on demande sa suspension et on présente des suggestions de changements en vue de son application l'année suivante. Inébranlable, la ministre ne fait que répéter auprès de l'opinion publique que le processus ne peut pas s'arrêter. Dans son opinion, le modèle est exécutable parce qu'il correspond à une pratique qui respecte les meilleurs critères internationaux.

La multiplication de poches de résistance dans plusieurs écoles du pays amène les syndicats, unis dans un seul mouvement syndical, à convoquer pour le 8 mars 2008 une manifestation nationale appelée *a marcha da indignação* (la « marche de l'indignation »). Même les syndicats n'auraient pu soupçonner une réponse aussi expressive des enseignants : d'après les médias 100 000 enseignants⁴ venus de tout le pays ont défilé dans les rues de la capitale. En même temps des mouvements non syndicaux d'enseignants profondément insatisfaits par le déroulement des événements commencent à gagner une expression significative.

Le 10 mars 2008, les écoles à travers le *Conselho de Escolas* (Conseil d'Établissements), organe consultatif constitué par 60 chefs d'établissements de tout le pays, demandent l'ajournement du processus d'évaluation de la performance en évoquant à la fois le manque de maturation des instruments requis et la complexité du processus. Le Ministère de l'Éducation admet la possible introduction de corrections au modèle original. Le 8 avril 2008, la ministre et les syndicats se réunissent et se mettent d'accord sur des aspects cruciaux pour mettre une fin au conflit. Le 17 avril, le *Memorando de Entendimento* (« Mémorandum d'Entente ») est signé. Ses effets doivent être visibles cette même année scolaire : l'évaluation est de la seule compétence du chef d'établissement et se base sur l'autoévaluation de l'enseignant, l'assiduité, l'accomplissement du service et la réalisation d'actions de formation continue. En bref, il s'agit d'une version très simplifiée du modèle appliqué auparavant aux enseignants non-permanents. En septembre, au commencement d'une nouvelle année scolaire, la résistance au NME gagne en

⁴ Sur un total d'environ, 176 000 enseignants, chiffres de 2008 (source : PORDATA – www.pordata.pt 28 août 2011).

puissance. Plusieurs écoles dans tout le pays suspendent ou demandent la suspension du processus d'évaluation. Le 8 novembre, une nouvelle manifestation d'enseignants convoquée par les syndicats et par trois autres mouvements indépendants rassemble 120 000 participants. Plusieurs directeurs d'établissement ont demandé la suspension du modèle d'évaluation et le début d'une nouvelle ronde de négociations, en alléguant le climat d'instabilité. En novembre, le ministère amorce un processus de consultation des différents partenaires sociaux. Dans ce contexte les syndicats radicalisent leur position et se présentent à la table des négociations avec le seul objectif de suspendre l'évaluation et renégocier un autre modèle.

Le 20 novembre, une nouvelle simplification du NME est annoncée. Les changements sont : 1) garantie de l'évaluateur appartenir au même domaine disciplinaire de l'évalué, 2) suppression du paramètre concernant les résultats scolaires et les taux d'abandon, 3) révision et simplification des grilles d'évaluation et autoévaluation aussi bien que de tous les autres instruments de registre, 4) exemption de réunions entre évaluateur et évalué en cas d'accord, 5) observation de classe sous demande de l'enseignant comme condition obligatoire à l'obtention des notations *d'Excellent* et *Très Bien*, 6) réduction à deux du nombre minimale de séances de classe à observer, 7) compensation dans les horaires des enseignants évaluateurs de la surcharge de travail.

Certains partenaires sociaux ont reçu cette mesure comme un signe d'ouverture du Ministère. Les mouvements indépendants des enseignants, les syndicats et quelques partis politiques maintinrent cependant une position inflexible, en exigeant la suspension du modèle. En conséquence, plusieurs formes de lutte ont persisté tout au long de l'année par tout le pays. Le climat de travail dans les écoles s'est assez détérioré, cependant, dans la plupart des cas, l'évaluation s'est réalisée selon les exigences ministérielles. Dans un certain sens, le nouveau modèle a fonctionné expérimentalement mais les implications dans la classe des enseignants ont été profondes. On prévoyait un nouveau cycle d'évaluation pour le début septembre 2009. Le Ministère de l'Éducation divulgue les résultats de l'étude commandée à l'OCDE sur le NME et, en août 2009, pendant les vacances scolaires, les enseignants apprennent que le régime simplifié de l'évaluation se prolonge par un nouveau cycle de deux ans. Quelques modifications sont introduites au statut de la carrière des enseignants, telles que la réduction du temps exigé pour accéder à la catégorie de *professeur titulaire* et la création d'un nouveau échelon pour ceux que était déjà au sommet de la carrière.

En septembre 2009, à l'approche des élections législatives, l'évaluation des enseignants est maintenue dans l'agenda des législateurs.

Le Parti Socialiste sort à nouveau victorieux mais sans avoir obtenu la majorité parlementaire. En novembre, le Parti Social Démocrate — le plus important parti de l'opposition — réussit à faire approuver le projet de résolution sur l'évaluation des enseignants et le nouveau statut de la carrière. Dans ce dernier document, on recommande la fin du fractionnement de la carrière en deux catégories et la création d'un nouveau modèle d'évaluation pour le cycle qui est en train de commencer. Une nouvelle ronde de négociations entre les partenaires sociaux commence.

Face à l'impossibilité de la création d'un nouveau modèle d'évaluation dans un délai si réduit, on a admis que la version simplifiée du NME serait appliquée aux enseignants non permanents pour une autre année scolaire. Aux enseignants permanents qui complétaient le temps exigé à l'avancement dans la carrière pendant l'année 2010, on n'exigeait que l'autoévaluation et la réalisation d'actions de formation continue.

Le 23 juin 2010, les modifications au NME et au statut de la carrière sont publiées. Le changement de ce dernier a résolu un des aspects les plus contestés, en décrétant la fin du fractionnement de la carrière en deux. Par contre, l'accès aux derniers échelons est réservé à un nombre restreint d'enseignants. De nouveaux obstacles à l'avancement sont introduits : 1) obligation de l'observation de deux séances de classe pour pouvoir accéder aux 3^e et 5^e échelons (total de 10 échelons), 2) avancement au 5^e et 7^e échelons soumis à l'existence de postes vacants sauf dans des conditions spéciales qui impliquent l'obtention d'*Excellent* et *Très Bien*, notations dont l'attribution est devenue conditionnée. Les dernières modifications au NME qui sont appliquées à tous les enseignants d'une façon assez pacifique dans l'année scolaire 2010/2011 ont gardé certains aspects initiaux : a) valorisation du mérite, b) évaluation par les pairs, c) condition de progression dans la carrière, d) nombre de postes mis à disposition ; e) obligation de l'évaluation de la composante pédagogique, étant l'observation de séances de classes condition nécessaire à l'obtention d'*Excellent* et *Très Bien*. La fixation d'objectifs individuels est devenue facultative et on a créé la charge de *Relator* (Rapporteur), enseignant responsable par l'évaluation d'un collègue du même domaine disciplinaire. Le chef d'établissement n'a que l'évaluation des collaborateurs les plus proches (sous-directeur, adjoints et coordonnateurs). Au niveau national on a établi des *Padrões de Desempenho Docente* (Normes pour l'Évaluation des Enseignants)⁵ et on a simplifié les grilles d'évaluation.

LA DISCUSSION DU NOUVEAU MODÈLE D'ÉVALUATION DES ENSEIGNANTS DANS L'ESPACE PUBLIC BRÈVES NOTES SUR UNE RECHERCHE

L'instabilité introduite dans le fonctionnement des écoles et l'expression du mécontentement des enseignants ont attiré l'attention des médias qui, à travers des débats télévisés, des reportages et des articles d'opinion ont contribué d'une façon décisive à maintenir le sujet dans l'actualité. Un ensemble hétérogène d'acteurs sociaux se sont engagés à la formation de l'opinion publique à l'égard du NME. Un groupe particulier d'agents, les *opinion makers* (OM), a participé dans ce débat en adoptant des stratégies discursives plus ou moins complexes. Ces agents — journalistes, politiciens, professeurs du collège/secondaire, chercheurs, professionnels libéraux, cadres supérieurs, syndicalistes, représentants d'associations professionnelles, entre autres — cumulent des fonctions dans plusieurs domaines sociaux : académiques, culturels, politiques. Grâce à leur maîtrise dans l'interprétation de la réalité sociale, les OM convertissent la connaissance en pouvoir à

⁵ Document qui établit, pour chaque dimension et domaine d'évaluation, les indicateurs et descripteurs des différents niveaux de performance – *Excellent, Très Bien, Bien, Suffisant et Insuffisant*.

l'aide de leurs stratégies et pratiques discursives ce qui leur permet de conditionner, construire et reconstruire cette même réalité. Dans l'espace public, notamment dans l'espace « opinion » – section thématique de discussion de problèmes publics dans la presse écrite – ils luttent pour une domination symbolique : ils influencent l'agenda public pour réussir l'agenda politique.

Objectifs

Pour décerner comment le NME a été analysé dans l'espace public pendant le premier cycle de son application (2008-2009), nous avons développé une recherche qui a pris comme objet d'étude les discours produits par les OM dans la presse écrite de référence au Portugal. L'étude a adopté un modèle d'analyse développé par Serra et Marques (sous presse). Selon ce modèle, l'espace public dispose de quatre éléments structurels : les *agents*, les *thèmes*, les *voix* et le *contexte médiatique*. Dans notre cas, les agents sont les OM, les thèmes les catégories thématiques concernant le NME, les voix la façon dont le discours est produit, et le contexte médiatique l'espace « opinion » de la presse écrite de référence. On a essayé de répondre aux questions suivantes : 1) Comment le processus d'évaluation des enseignants s'est projeté dans l'agenda des OM ? 2) Quels ont été les *thèmes* du discours sur l'évaluation ? 3) Quelles stratégies discursives a-t-on utilisé ? 4) Avec quelle *ferveur* et quel *intérêt* a-t-on discuté le problème ? 5) Quelle a été la *tonalité* de l'opinion émise ? 6) Quelles ont été les principales critiques faites au NME ?

Options méthodologiques

Notre corpus est constitué par 156 articles d'opinion publiés entre le premier septembre 2007 et le 31 décembre 2009 dans deux journaux portugais de référence, *Público* et *Expresso*. Pour l'analyse du contenu nous avons adopté la méthode développée par Naville-Morin et adaptée par Lise Chartier (Chartier, 2003). Ainsi, on a utilisé l'*unité d'information* (UI) pour le découpage du discours. On a classifié chaque UI quant au *thème*, *catégorie de contenu*, *date*, *auteur* et *tonalité/intensité*. Dans l'analyse de l'information, nous avons utilisé des indices de *visibilité*, *tendance-impact* et de *poids-tendance*, de *partialité* et d'*orientation* qui mesurent respectivement l'importance que l'auteur accorde au sujet, l'impression favorable ou défavorable qui demeure temporairement chez le lecteur, sur lequel est fait le grand pari argumentatif, l'intérêt ou la ferveur avec lequel le sujet est abordé et la conviction avec laquelle l'opinion est émise.

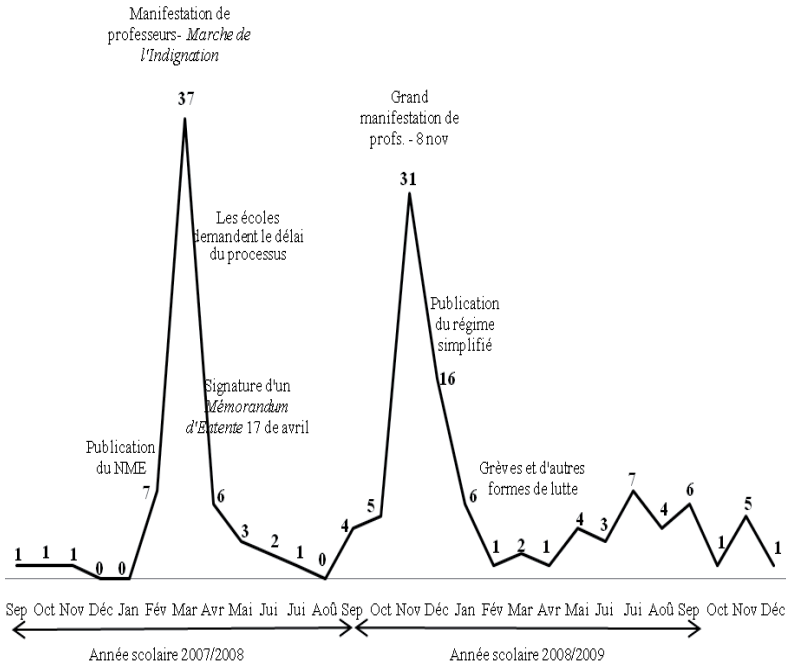
Résultats

Du point de vue de la caractérisation des agents, un nombre élevé d'entre eux présente un vaste capital culturel, social et médiatique ; quelques-uns produisent déjà des opinions dans plusieurs moyens de communication sociale ; d'autres exercent des fonctions de gestion et d'administration ou assument ou ont assumé des fonctions de coordination d'équipes et de projets ; un nombre significatif a même reçu des prix honorifiques au long de leur carrière ; certaines personnalités de mérite reconnu, occupent des postes politiques à la date de la publication de l'article d'opinion, ou les ont déjà occupés.

Les périodes les plus intenses de production discursive de ces agents coïncident avec les deux importantes manifestations d'enseignants réalisées à Lis-

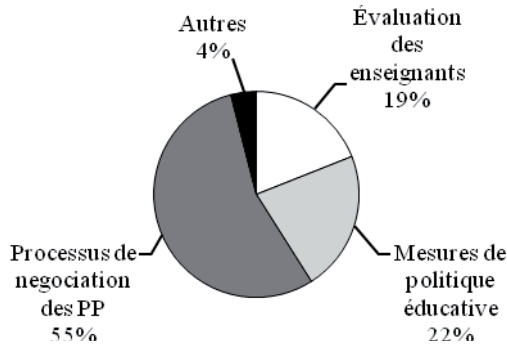
bonne – référencées dans la première partie de cet article – le 8 mars et le 8 novembre 2008) (Figure 1). Près d’un tiers des articles recueillis fut publié avant la signature du *Mémoire d’Entente* ; la partie finale du premier cycle d’application du NME (d’avril à décembre 2009) a encore été une période que l’on peut considérer de grande *turbulence* en ce qui concerne la production discursive sur ce sujet. Le 27 septembre 2009, avaient lieu les élections législatives qui accordaient à nouveau la victoire au Parti Socialiste.

Figure 1 — Rapport entre le nombre d’articles publiés sur le NME et les événements les plus marquants



D’autre part, nous avons identifié un discours construit autour de trois thèmes – processus de négociation des politiques publiques, mesures de la politique éducative et évaluation de la performance des enseignants – dont la première a été celle qui a eu une plus grande visibilité discursive, c’est-à-dire la plus importante du point de vue de ces agents (au moins 55 % d’UI dans un univers de 2 379). L’opinion sur le troisième thème, se rapportant au dessin de la politique d’évaluation des enseignants, y compris les effets sur l’école et la vie professionnelle des professeurs, a occupé en termes de visibilité, la modeste troisième place (Figure 2).

Figure 2 — Distribution des UI par les différentes catégories thématiques ⁶



Ce dernier thème fut néanmoins celui qui a été abordé avec le plus de conviction, intérêt et passion, et la tonalité utilisée a été indiscutablement négative, comme se vérifie dans les autres thèmes.

Encadrés dans le thème *processus de négociation des politiques publiques*, les sujets de stratégie politique ont obtenu une mise en valeur supérieure à 34 % représentant ainsi la principale argumentation. Les stratégies de négociation des politiques utilisées par les acteurs gouvernementaux dans les processus de construction des politiques furent considérées défavorablement aussi bien que celles des syndicats, partis politiques et politiciens (acteurs non gouvernementaux). Les questions portant sur le *leadership* et la personnalisation des acteurs gouvernementaux ont été objet de débat pour ces agents qui n'ont pas épargné des critiques défavorables. Les aspects concernant les caractéristiques des enseignants, leur attitude face à au NME et à l'égard des politiques éducatives en général, ont été objet de grand intérêt malgré la tonalité négative dans sa généralité. L'impression négative plus accentuée s'est portée sur le Ministère de l'Éducation, perçu comme une structure bureaucratique et centralisatrice.

Dans le thème *mesures de la politique éducative* les options gouvernementales se sont avérées être un sujet important mais qui est abordé avec peu de conviction. Les opinions se partageaient nettement en particulier d'un groupe significatif d'OM qui s'est montré favorable à cet égard. Les effets et les conséquences dans le domaine de l'éducation, des orientations gouvernementales soit dans l'école publique soit dans la carrière des enseignants, furent cités avec certaine importance et tonalité dépréciative. Les critiques ont été élargies aux choix faits dans le domaine éducatif par les gouvernements précédents, quoiqu'on leur ait accordé une moindre importance.

L'évaluation de la performance des enseignants s'est avéré être le thème de convergence des opinions, avec un discours marqué à la fois par la ferveur et la détermination, par une grande conviction et une tonalité dépréciative, exception faite à propos de l'existence d'un problème qui passe nécessairement par la modification du processus d'évaluation de la performance des enseignants. Cet aspect a été abordé d'une façon relativement consensuelle et le débat a assumé un ton

⁶ On n'a pas considéré les 145 UI classifiées comme suggestions ou recommandations des OM.

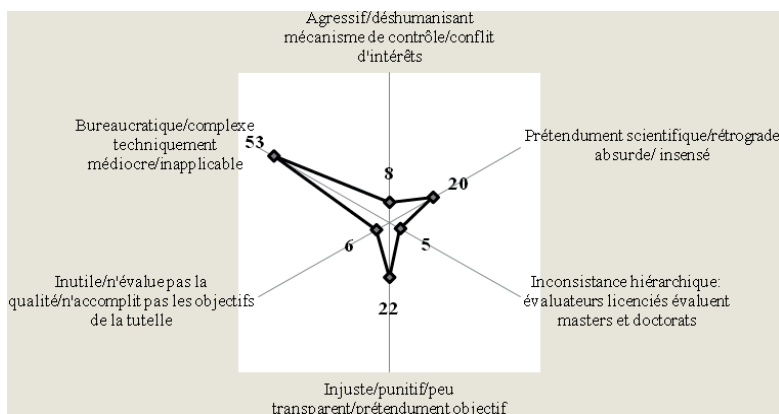
clairement favorable. Les motifs sous-jacents signalés, se sont basés sur la nécessité de contrôler, valoriser les performances, distinguer et promouvoir les meilleurs, promouvoir une culture de la rigueur, de l'exigence et de la responsabilisation ou tout simplement comme principe. Néanmoins, la solution trouvée par l'équipe du Ministère de l'Éducation pour répondre aux causes du problème identifié a été perçue d'une façon défavorable car l'opinion émise même avec beaucoup d'intérêt ne l'a été qu'avec faible conviction.

Le modèle d'évaluation original et les modifications ultérieures ont été les aspects les plus signalés (42,2 % de 441UD).

Le NME a reçu quelques critiques favorables mais la majorité des caractéristiques qui lui furent signalées ont été négatives. Les plus fréquentes dénonçaient sa complexité technique (agressif, insensé, injuste, déshumanisant sont quelques exemples des adjectifs associés au NME). La transparence, l'objectivité et le soutien scientifique furent les caractéristiques considérées absentes.

Les aspects concernant le rapport hiérarchique entre évaluateur et évalué ont aussi été signalés négativement, puisque le NME permettait à un professeur licencié évaluer masters et doctorats car la catégorie de *professeur titulaire* n'exigeait pas une certification supérieur à la licence (Figure 3).

Figure 3 — Les principales caractéristiques négatives attribuées au NME



Tout au long de son application, le NME a subi, comme on l'a déjà signalé, plusieurs modifications. Au fur et à mesure qu'elles ont été introduites par l'équipe ministérielle, l'objet des critiques émises par les OM a également changé. Les effets négatifs dans la vie des écoles et dans la vie personnelle et professionnelle des enseignants furent les deux aspects les plus consensuels. Ces agents ont préféré une quantité raisonnable de recommandations aux acteurs gouvernementaux, en grande partie celles concernant les processus de négociation de la politique d'évaluation. Si nous avons trouvé des positions dans le sens de l'appel à la négociation, d'autres s'assumaient bien plus radicales. Les recommandations concernant

exclusivement le NME faisaient appel à sa modification ou même à la suspension de son application.

Discussion des résultats

Notre recherche a montré que le NME a éveillé l'intérêt des faiseurs d'opinion soit par le nombre de ceux qui ont émis une opinion sur le sujet soit par leur diversité. Le nombre significatif d'articles publiés dans le voisinage des deux grandes manifestations d'enseignants et la turbulence vérifiée à la fin du premier cycle d'évaluation laissaient prévoir un discours très féroce et un débat enflammé. En fait, l'opinion a été émise avec engagement et détermination et dans un ton surtout négatif. Les mesures adoptées et les stratégies de négociation du gouvernement furent considérées comme centralisatrices et autoritaires. Les critiques négatives face aux propositions et aux procédés de conduite des politiques, particulièrement en ce qui concerne le NME, ne se sont pas limitées aux acteurs gouvernementaux mais elles s'étendirent aux syndicats, aux agents politiques non gouvernementaux et aux partis politiques. Une explication pour cette situation peut être trouvée dans la perspective présentée par Innerarity (2010) lorsqu'il soutient que la personnalisation des problèmes et la transformation des événements en choses imputables à quelqu'un correspond à la forme trouvée par les médias pour réduire la complexité du monde et apaiser l'insécurité.

Les *faiseurs d'opinion* ont laissé une impression assez négative envers le Ministère de l'Éducation, en contribuant à un certain dénigrement de cette institution auprès de l'opinion publique. Tout comme Philippe Perrenoud (2002, p. 22) à propos des processus de construction des réformes éducatives, nous nous demandons aussi si les politiciens ne sont pas prisonniers d'une administration centrale qui leur préexiste et leur survit. Le thème *évaluation de la performance des enseignants* quoiqu'il soit moins présent dans le discours a enregistré une impression négative accentuée ; c'est le thème où l'on a vérifié une plus grande expressivité de l'opinion émise et une moindre connaissance des arguments. L'évocation du thème révèle un profond engagement envers le sujet aussi bien que la conviction, l'intérêt et la passion des opinions. Le problème majeur a été celui de la conceptualisation du modèle. Les reculs ou l'inflexion de l'équipe ministérielle furent les plus expressives des critiques faites aux changements introduits dans le NME. Si cela est arrivé, ce n'était pas une situation exceptionnelle. En fait, comme Lewis & Flynn (cit. par Parsons, 1995, p. 472) le constatent, il y a des divergences entre les objectifs de la politique et les finalités à poursuivre, ambiguïté et incertitude dans l'opérationnalisation et une conflictualité qui résulte de la participation publique, de groupes de pression et de divergences politiques. En conséquence, ce qui guide l'action n'est pas toujours les objectifs de la politique mais ce qui est faisable dans des circonstances données.

CONCLUSION

Comme nous l'avons vu dans cet article, la modernisation de l'appareil administratif de l'État au Portugal, inspirée des orientations réformistes du *New Public Management*, a eu un fort impact sur le statut professionnel des enseignants. Pour de nombreux agents de l'éducation et pour la plupart des analystes

sociaux, ces nouvelles conditions politiques et administratives ont déclenché un fort contrôle bureaucratique forçant une redéfinition des conditions d'exercice de la profession. Le processus d'évaluation professionnelle devient alors lourdement bureaucratique, en exigeant l'adoption de procédés quantitatifs complexes. La forte contestation de professeurs et une ambiance de tension et mécontentement dans les écoles ont conduit à l'introduction de changements successifs dans le modèle original.

Dans les médias, on assiste à une longue période de confrontations et débats sur ce sujet. Utilisant un discours quelques fois plus objectif et d'autres fois plus critique, les *opinion makers* aussi appelés *entrepreneurs de cause* (Lascoumes & Le Galès, 2009) ont utilisé l'espace public pour discuter des situations qu'ils considèrent inquiétantes, graves, ou qui méritent une réflexion plus approfondie. Ils ont clarifié la dynamique de certains phénomènes sociaux, ils en ont identifié les causes et ils ont apprécié la légitimité et la pertinence des décisions dans le cadre des politiques publiques (Serra, p. 2). Pour Pina (2007, p. 107), les médias sont des espaces privilégiés dans le processus de construction de référentiels grâce à leur rôle de médiation et médiatisation. Dans ce sens, ils accomplissent une double fonction de nature épistémologique : 1) fonction cognitive, dans la mesure où ils codent et décodent le monde en lui attribuant un sens ; 2) fonction de pouvoir, puisqu'ils révèlent et structurent des champs de force qui hiérarchisent tous ceux qui réunissent les meilleures conditions pour « parler ». En conséquence, ils obligent l'État à partager son rôle avec la croissante participation d'autres entités et d'autres acteurs (Barroso, Carvalho, Fontoura, & Afonso, 2007).

Dans la quête de solutions aux problèmes, le gouvernement n'est qu'un acteur dont le rôle est important. Remplaçant la fonction de contrôle par celle d'élaborateur d'agenda, il est de sa compétence de « rassembler autour de la table les joueurs et les partenaires adéquats, tout en facilitant, en négociant, en moyennant des solutions pour les problèmes publics »⁷ (Bilhim 2008, p. 120). La recherche que nous avons développée et dont on ne présente ici que quelques traits généraux confirme l'idée que les politiques publiques ne découlent pas de contextes linéaires résultants des niveaux décisionnels de la sphère de l'État (Guerra, 2006). Les citoyens s'engagent de plus en plus dans des mouvements et luttes d'opinion, en utilisant le dialogue et la confrontation dans l'espace public. Cependant, comme l'affirme Isabel Guerra « le défi de l'efficacité de l'action publique s'identifie de plus en plus avec les contraintes issues du *jeu des acteurs* et de l'adresse avec laquelle les acteurs jouent leur rôle, en dépit de la différence entre les pouvoirs réels et symboliques, en tant que co-producteurs des politiques publiques »⁸ (Guerra, *id.*, p. 42). Hansotte (2008, p. 96), qui partage ce point de vue, considère que la légitimité de la société civile et les positions qu'elle soutient se basent dans la qualité des procédés argumentatifs et de l'action développée dans l'espace public en tant qu'instance symbolique discursive, éthique et politique. Perelman & Olbrechts-Tyteca (2008, p. 427) attribuent un rôle décisif à l'image de l'auteur de la parole : « L'énoncé n'est pas le même, quand il émane de tel auteur ou de tel autre, il change de signification ; il n'y a pas simple transfert de valeurs,

⁷ C'est nous qui traduisons.

⁸ C'est nous qui traduisons.

mais réinterprétation dans un nouveau contexte, fourni par ce que l'on sait de l'auteur présumé ». En effet dans notre recherche nous avons vérifié que la presque totalité des OM qui débattent le thème de l'évaluation des enseignants dans l'espace public sont des agents avec un capital symbolique significatif et qu'ils émettent fréquemment leur opinion dans plusieurs moyens de communication sur des sujets controversés ou préoccupants et ils réussissent certainement à influencer l'opinion publique. Comme la plupart des acteurs engagés aux mouvements d'opinion, ils cherchent à présenter des exigences valables pour tous. Selon Hansotte (2008) ce procédé d'universalisation s'appuie dans l'interprétation des règles et des lois et s'il aboutit à son terme conduit à une nouvelle conception du vivre ensemble.

Dans le rôle joué par les OM qui font partie de notre étude, nous avons trouvé les cinq principales fonctions attribuées aux media par MacNair (Figueiras, 2008, p. 154) : informer les citoyens sur ce qui se passe, surveiller le pouvoir politique pour éviter les abus du pouvoir, éduquer pour la compréhension et la signification des faits ; créer une plate-forme pour le discours public politique et pour l'expression du mécontentement, en facilitant la formation de l'opinion publique ; faire de la publicité aux institutions gouvernementales et politiques. Dès la mise en œuvre, en janvier 2008, du nouveau modèle d'évaluation plusieurs changements ont été introduits sans que pour autant on ait réussi à créer une situation satisfaisante pour toutes les parties concernées. Après la mise en œuvre du dernier changement, le thème n'est pas disparu de l'espace public, mais l'importance accordée par les médias n'a plus été la même. L'argumentation autour du NME, les critiques faites et les recommandations adressées au gouvernement se sont croisées avec quelques-unes des modifications introduites au statut de la carrière des enseignants le 23 juin 2010 et au NME mis en œuvre à partir de l'année scolaire 2010/2011, notamment en ce qui concerne la valorisation de la dimension formative de l'évaluation, la simplification du processus d'évaluation, l'engagement des enseignants dans le processus et dans les résultats de l'évaluation ou la fin du fractionnement de la carrière. Les principales critiques ont été prises en considération lors du changement législatif du 23 juin 2010. Un an plus tard, le 25 mars 2011, la suspension du modèle en vigueur a été approuvée à l'Assemblée Nationale par la majorité des votes. Toutefois, cette décision n'a pas été promulguée par le Président de la République et tout restait donc en suspens.

Fernando SERRA

fserra@iscsp.utl.pt

Ana Paula NATAL

natal.anapaula@gmail.com

Institut des Sciences Sociales et Politiques

Université Technique de Lisbonne

Centre d'Administration et Politiques Publiques

Abstract : With this text the authors aims to discuss the teacher's professional evaluation model designed by the socialist government of José Sócrates in Portugal (2005-2009) and the social tensions that its implementation has caused in public schools. A strong

protest movement of teachers that lasted for two years erupted across the country with visible effects both in public school climate and in teachers' professional lives. Based on the authors' research, this paper will also discuss how the public debate on the teachers' evaluation subject has overflowed from the educational field to the social and political struggles field with an impact on the social construction processes of educational policy.

Keywords : Teacher's performance assessment, social conflicts, public space, opinion makers, argumentative strategies.

Bibliographie

- Bilhim J. (2008) « Políticas Públicas e Agenda Política » – *Revista de Ciências Sociais e Políticas* 2 (99-121).
- Barroso J., Carvalho L. M., Fontoura M., & Afonso N. (2007) « As Políticas Educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional » – *Sísifo. Revista de Ciências da Educação* 4 (5-20). <http://sisifo.fpce.ul>.
- Carvalho E. (2007) « Políticas de Reforma Administrativa em Portugal » – Working Paper, Lisboa : Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Centro de Administração e Políticas Públicas.
- Carvalho E. (2008) « Reforma Administrativa sob o mote do New Public Management : Os casos de Portugal, Espanha e Irlanda » – Working Paper, Lisboa : Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Centro de Administração e Políticas Públicas.
- Chartier L. (2003) *Mesurer l'insaisissable. Méthode d'analyse du discours de presse*. Québec : Presses de l'université du Québec.
- Figueiras R. (2008) *O Comentário Político e a Política do Comentário*. Lisboa : Paulus Editora.
- Guerra I. C. (2006) *Participação e Acção Colectiva. Interesses, Conflitos e Consensos*. Estoril : Príncipe Editora.
- Hansotte M. (2008) *As Inteligências Cidadãs*. Lisboa : Instituto Piaget.
- Innerarity D. (2010) *O Novo Espaço Público*. Lisboa : Editorial Teorema.
- Lascoumes P. & Le Galès P. (2009) *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Parsons W. (1995) *Public Policy : An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Gheltenham, UK : Edward Elgar.
- Perelman C. & Olbrechts-Tyteca L. (2008) *Traité de l'argumentation*. Bruxelles : Éditions de l'ULB.
- Perrenoud P. (2002) *Aprender a negociar a mudança em educação. Novas estratégias de inovação*. Porto : Edições ASA.
- Pina A. (2007) « A Imprensa Escrita e a Mediatização das Políticas Educativas » – *Sísifo. Revista de Ciências da Educação* 4 (103-111). Consulté avril 2010 en <http://sisifo.fpce.ul.pt>.
- Serra F. H. (2006) « Espaço Público Europeu e Educação para os Media : A Experiência Transnacional de um Projecto Europeu Comenius » – *Revista Proformar Online* (1-9). Consulté en décembre 2010 <http://www.proformar.org/revista>.

Serra F. H. & Marques R. (en cours de publication) « Europe, Espace Public et Media. Pour un Espace Public Européen Non Monolithique » – in : S. Condette (dir.) *L'éducation aux médias en Europe*. Arras : Presses Universitaires d'Artois.

Sitographie

<http://aeiou.expresso.pt/gen.pl?p=colunistas> & mid1 = ex. menus/23 & m2 = 41
(consulté d'avril à juillet, 2010).

<http://www.pordata.pt> (consulté en 28 août 2011).

<http://www.publico.pt/>(consulté d'avril à juin 2010).

[http://www.publico.pt/Educação](http://www.publico.pt/Educa%C3%A7%C3%A3o) % 20 (consulte du 1er au 31 mars 2010).