Éducation comparée / nouvelle série, n°13, pp 15 - 38

Evaluation des politiques d'éducation prioritaire en Argentine : obstacles et possibilités.

Cintia Indarramendi
Université Université Paris 8 (Circeft-Escol)
France
et
Flacso
Argentine

RÉSUMÉ
Les politiques d'éducation prioritaire (PEP) se sont développées en Argentine pendant les années 1990 dans un contexte de forte décentralisation et dérégulation, dans lequel l'État n'a pas mise en place de gestion à partir des résultats. Mobilisant des données qualitatives, cet article a pour objet l'analyse des postures et des stratégies adoptées par les acteurs à différents niveaux du système éducatif argentin ayant contribué au faible développement de l'évaluation et à la sous-utilisation de ses résultats en tant qu'instrument de pilotage des PEP.

MOTS CLÉS
inégalité éducative ; politiques d'éducation prioritaire ; évaluation ; Amérique Latine ; Argentine.

ABSTRACT
Education priority policies (PEP) were first implemented in Argentina in the 1990's, as a part of a decentralization and neo-liberalization process. Despite northern countries, Argentinean State did not develop a regulatory system based on evaluation and monitoring. Drawing qualitative data, this paper explores and analyses the strategies adopted by education actors that explain the weak utilization of evaluation as a decision-making instrument of Argentinean's PEP.

KEYWORDS
educational inequalities ; education policies ; evaluation ; Latin America ; Argentina.

Introduction

Bien qu'elles n'aient pas toujours été désignées comme telles dans le langage politique ou administratif, des Politiques d'Education Prioritaire (PEP) avec un objectif compensatoire émergent en Argentine à partir des années 1990 sous la forme de dispositifs ciblés sur des catégories de population défavorisée. Comme dans les pays européens, ces politiques n'ont cessé d'évoluer de manière importante jusqu'à nos jours, principalement pour tenter de pallier à l'absence de résultats probants et de répondre aux controverses dont l'approche en termes de compensation a fait l'objet. Cependant, alors que pour certaines politiques prioritaires européennes ces transformations sont masquées par une appellation administrative inchangée (Rochex, 2010), en Argentine au contraire, on peut se demander si la rupture rhétorique profonde, suite à la crise socio-économique et politique que le pays a connue fin 2001, ne dissimule pas en réalité une certaine continuité des PEP. En effet, c'est sur la criminalisation du « néolibéralisme politique et éducatif » de la décennie 1990 que le couple Kirchner a érigé la légitimité de son gouvernement de « nouvelle gauche latino-américaine ». Cette évolution explique « la fin de la compensation éducative » et la mise en place du Programme Intégral pour l'Egalité Educative (PIIE 2003-2014), qui se veut une critique du regard misérabiliste de la pauvreté véhiculé par les dispositifs de compensation et promeut, en s'appuyant sur les principes philosophiques de Jacques Rancière, l'égalité de tous comme point de départ pédagogique. Le PIIE est une initiative ciblée mise en place pour répondre à la problématique éducative des établissements qui reçoivent la population la plus défavorisée et qui présentent un déficit de ressources post crise de 2001. Le but a été de traiter les problématiques matérielles des établissements, tout en remettant la question pédagogique au centre. Les principes essentiels véhiculés par le PIIE pour rompre avec la compensation sont l'émancipation à travers l'éducation (dans son sens rancierien) et la coproduction de la politique éducative.

Mais malgré les nombreuses études critiques, plus ou moins empiriques, sur la compensation, on en sait peu sur les effets de ces politiques. Si les effets des PEP font l'objet de nombreuses évaluations

en Europe, ce n'est pas nécessairement le cas dans les pays « du Sud » (ainsi nommés en Europe), et ce pour des raisons variées qui complexifient davantage la déjà difficile activité d'évaluation des politiques prioritaires (Broccolichi, 2011). Cet article a pour objet l'analyse des conditions de possibilité de l'évaluation des politiques d'éducation prioritaires dans le contexte argentin. A cette fin nous étudierons comment l'évaluation est utilisée par différents acteurs du système, et les représentations et conditions qui expliquent son faible rôle dans la gestion des PEP, et plus largement, dans la gestion politique.

Après avoir rappelé les caractéristiques structurelles de l'État argentin et le rôle que le diagnostic et l'évaluation ont traditionnellement joué dans sa gestion, nous présenterons le PIIE et ses dispositifs d'évaluation. Nous mettrons ainsi en évidence les usages et mésusages de l'évaluation et du suivi du programme faisant écho à des problématiques plus larges propres à la production d'information sur le système éducatif argentin. Enfin, la dernière partie sera consacrée à l'analyse des postures des acteurs qui résistent, se découragent ou ne s'intéressent pas à l'utilisation de l'évaluation comme outil de gestion.

Ce travail fait l´hypothèse qu'au-delà des difficultés et des faiblesses matérielles de l'État, ce sont surtout des conflits entre les postures et les critères des acteurs à différents niveaux du système éducatif qui empêchent le développement de l'évaluation, la production d'indicateurs et leur utilisation pour instrumenter la politique éducative.

Le propos se fonde sur notre thèse doctorale dans laquelle nous étudions comment se construisent, se mettent en place, et évoluent les PEP argentines. Notre méthodologie de travail adopte une démarche comparative au niveau infra-national. Durant l´année 2011, nous avons mis en place un dispositif d'enquête comparatif dans trois provinces argentines, comparaison qui s'est avérée incontournable pour l'étude d'une politique nationale dans le contexte fédéral argentin. Nous avons ainsi pu étudier la définition d'une politique en tension entre des référentiels nationaux et des réappropriations locales à différents niveaux du système éducatif (Muller, 2000). Nos

matériaux d'étude sont composés de textes réglementaires, d'évaluations et de tout type de document descriptif de la politique, de 13 entretiens avec de hauts fonctionnaires au niveau central, d´un entretien au Ministre de l´éducation nationale, de l'observation participante des modalités de travail et du recueil d'entretiens avec trois équipes provinciales (à La Pampa, Jujuy et Misiones) d´entretiens avec des chefs d'établissement et des enseignants bénéficiant du programme dans 14 écoles, et 280 textes d'Initiatives Pédagogiques (ou projets d'établissement) développés et mis en place par les écoles PIIE de nos trois provinces.

Certains éléments de la réflexion que nous présentons peuvent constituer des pistes d'analyse pour d'autres pays dits « du Sud », présentant des caractéristiques similaires, ou même pour les pays « du Nord », où des problématiques semblables peuvent être identifiées bien qu'à des degrés souvent différents.

Réflexions introductives sur l'État argentin et l'évaluation en Argentine

L'Argentine est un Etat fédéral composé de 23 provinces plus la Ville Autonome de Buenos Aires (CABA). Ces provinces avec CABA constituent les juridictions éducatives. Elles ont un gouvernement élu, qui choisit ses propres ministères. Il y a donc 24 Ministères de l´Education. Les indicateurs éducatifs varient profondément entre juridictions, laissant voir une répartition assez inégale des ressources ainsi que de profondes disparités dans l'investissement en éducation.

A titre d'exemple :

Investissement par élève et salaires des enseignants dans 8 juridictions éducatives :

Province	Nombre d'élèves 2005	Dépense par élève 2005 (euros)	Salaire des enseignants 2012 (euros par mois)
Buenos Aires	3.137.179	326	324
CABA	398.518	622	425
Jujuy	174.360	301	358
La Pampa	71.298	508	561
Misiones	263.845	229	299
Neuquén	129.504	705	443
Santiago del Estero	181.445	352	198
Salta	305.165	191	288
TOTAL pays	8.406.250	350	352

Source : DiNIECE et Salariodocente.com.ar

Si nous comparons les données de Salta et de CABA, de Misiones et de Neuquén, nous observons que l'investissement par élève peut passer du simple au triple d'une juridiction à l'autre. Les salaires des enseignants montrent également d'importantes disparités, créant des conditions très inégales pour l'enseignement dans chaque contexte. Cette situation est en partie la conséquence du fort processus de décentralisation, de privatisation et de dérégulation économique que l'Argentine, comme plusieurs pays de la région, a connu pendant les années 90, suivant les recommandations du Consensus de Washington et des bailleurs de fonds. C'est dans ce contexte de néo-libéralisation politique, économique et éducative (qui intensifie des tendances déjà présentes dans le pays depuis le régime dictatorial des années 1976-1983) que se mettent en place des programmes de compensation en éducation, comme moyen de combler les effets inégalitaires

prévisibles de la décentralisation. L'Etat Central s'est déresponsabilisé ainsi de la gestion directe des établissements, a transféré la responsabilité financière de l'enseignement de base et secondaire aux 24 juridictions (salaires des enseignants inclus) et a gardé une possibilité d'intervention directe sur les établissements les plus défavorisés à partir des programmes ciblés de compensation. La principale politique de compensation des années 1990 a été le Plan Social Educatif (PSE 1993-1999).

Le PIIE a été mis en place après la crise de 2001 et dans un contexte de critique à la compensation et au PSE. La stratégie principale du PIIE consiste à concevoir et mettre en place des Initiatives pédagogiques (IP) afin de résoudre les problématiques pédagogiques identifiées par les écoles. Des équipes provinciales (Référent Provincial (RP) et Assistant Pédagogique (AP)) sont censées accompagner le travail des enseignants dans l'élaboration des IP.

Dans sa première étape (2003-2007) le PIIE a eu comme objectif de se concentrer sur les provinces les plus démunies. Pour cela il a ciblé 1000 écoles primaires urbaines (pour un total de 8443 écoles urbaines publiques, et 22217 écoles). Il a destiné une contribution financière de 1700 dollars par an par école pour la mise en place d'une initiative pédagogique (IP) conçue par les acteurs des établissements pour promouvoir l'égalité éducative.

Dans sa deuxième étape (2009-2012) la cible s'étend à 4000 écoles primaires urbaines. Les ressources se concentrent sur les provinces plus urbanisées tout en abandonnant la concentration sur les provinces les plus démunies. La contribution financière par école est aussi affaiblie (en 2012, 1000 dollars par an par école).

Le fonctionnement des équipes PIIE varie profondément dans chaque province en raison des facteurs politiques, bureaucratico-administratifs et des « capacités » des équipes. A titre d'exemple, tandis que chaque AP est censé accompagner 18 écoles, dans certaines provinces ils en gèrent plus de 60.

Usages et mésusages de l'évaluation des PEP

Les processus de décentralisation, loin d'affaiblir l'État, le conduisent à assumer des fonctions qualitativement différentes qui supposent de nouveaux rapports avec les niveaux infranationaux. Tout transfert de pouvoir nécessite un renforcement de certaines capacités de l'État central : la planification, la compensation, l'information, l'évaluation, le contrôle (Ozslak, 2001). C'est ainsi qu'en Europe on a pu parler, à propos de l'évolution des politiques éducatives, du passage d'un État éducateur vers un État évaluateur (Maroy et al., 2006). En 2001, Oszlak expliquait que l'État Argentin n'avait pas pu développer ces fonctions, et que les nouveaux efforts devraient avoir pour but la responsabilisation, la gestion par résultats, le suivi, la coordination (2001, p. 9). Malgré les limites, largement signalées de la gestion des systèmes éducatifs à partir des résultats (Maroy et al., 2006), l'évaluation en tant qu'outil de gestion dans un contexte fortement décentralisé apparait comme un moyen de garantir la transparence et l'efficacité de l'administration publique. L'État argentin a eu du mal à assumer ces nouvelles responsabilités. Sans suivi et résultats, différents chercheurs ont pu décrire les caractéristiques de ces États « faibles » (O'Donnell, 1994 ; Oszlak, 1978) - en comparaison aux institutions des Etats des pays de l'OCDE- comme des contextes où les mesures politiques sont guidées par une sorte de « sens commun de ce qui est bien » (Gadano, 2008, p. 298). Ceci permet de rendre compte d'une caractéristique des processus récents de modernisation des États en Amérique Latine : la faible ou insuffisante information stratégique nécessaire à la prise de décisions (Acuña, 2013). Dans ce contexte l'évaluation éducative est peu institutionnalisée et professionnalisée ; elle est discontinue, instable, non systématisée (Galarza, 2007).

Il s'avère nécessaire pour notre propos de faire un point sur les instances nationales, et particulièrement du PIIE, existantes en Argentine.

A l'intérieur du Ministère, les différentes instances d'évaluation des PEP se composent de :

- La Direction Nationale d'Information et d'Évaluation de la Qualité Éducative (DiNIECE, crée en 2003). Le PIIE a, depuis le début, un rapport étroit avec la DiNIECE, mais la tâche d'évaluation était loin d'être facile en raison de l'absence d'indicateurs ou de statistiques sur le système, et les données existantes étaient pour une large part obsolètes après la crise. Ainsi à l'heure d'identifier les établissements cibles du programme en 2003 les données les plus actualisées dataient de 2000, soit avant la crise économique, ce qui a donné une marge d'erreur importante quand il s'est agi d'identifier les établissements qui concentraient la population la plus défavorisée du pays.

Quatre ans plus tard et à la fin du premier mandat Kirchner, la DiNIECE a mené l'étude la plus importante du PIIE. Dirigée par Gluz et Chiara, elle a porté sur les modalités et les limites de la mise en place du programme, particulièrement dans six provinces. N'étant pas précisément une évaluation d'impact et plus basée sur des données qualitatives que sur des statistiques, la richesse de cette étude est non négligeable. Mais le problème principal de cette évaluation c'est que ces 4 tomes sont restés confidentiels, ils n'ont pas été publiés et en ce qui nous concerne pendant 2 ans on nous a refusé le droit de les consulter. C'est à partir des réseaux d'interaction informels et personnels que nous pouvons arriver à ces informations. La DiNIECE a publié en 2008 un résumé d'une trentaine de pages, « forme réduite prédigérée » (Dutercq, 2000, p. 168). Ceci fait dire à une fonctionnaire du Ministère national : « *On a publié quelque chose de "lavé", on avait peur que cela arrive aux médias. (…) Un «État évaluateur» qui prend deux ans pour produire des résultats et qui, une fois que les résultats arrivent, ne les partage avec personne, en donne des explications automatiques, qui annonce les résultats par région, de manière relativisée ? Ceci ne s'appelle pas Etat évaluateur, ceci est une blague* » (Assistante du Ministère). Malgré le quasi embargo mis sur ce travail, il semble néanmoins avoir circulé à l'intérieur du Ministère national dont les différents acteurs sont au courant de ses principales conclusions, même si nous ne trouvons pas d'effets sur les textes ultérieurs et l'évolution du PIIE.

Le Diniece a produit cette seule évaluation globale du PIIE qui commence à dater et dont l'objectif n'a pas été de mesurer l'impact sur des indicateurs quantitatifs. Inversement la Diniece produit des indicateurs quantitatifs sur tout le système (redoublement, retard, abandon, promotion effective) mais ces données ne permettent pas, parce que préservant l'anonymat des écoles, d'en extraire ceux qui concernent les écoles du PIIE par province. Malgré tous ces repères, la création de la DiNIECE montre une volonté de production d'information du système qui pourra devenir un instrument important dans la gestion éducative si elle se stabilise et se formalise.

-La Section comptable du Ministère : elle est censée faire un suivi des ressources du PIIE. Il est cependant impossible de le faire. Dans la première étape (2003-2007) le programme dépendait financièrement de quatre Directions. Les informations ont été regroupées une seule fois dans l'évaluation de Gluz et Chiara et ce jusqu'à 2006. Ceci a permis de connaître le montant de l'investissement total du programme, qui cependant n'est pas une donnée ou un instrument de son pilotage. Il n'y a aucune formalisation ou systématisation de l'usage des budgets. Cette situation rend difficile la tâche de certains acteurs censés pouvoir faire un tel suivi, d'où des remarques désabusées de cet agent comptable du Ministère : « *Mais bon, si l'on considère que l'envoi de ressources aux provinces sans aucun type de contrôle est pédagogiquement efficace*… ».

-Les Journées d'échange avec les responsables provinciaux et forum virtuel : Des instances organisées trois fois par an qui rassemblent les responsables PIIE provinciaux sont présentées par les autorités nationales comme des instances d'évaluation des dispositifs. Il en est de même du fonctionnement du forum virtuel concernant les chefs d'établissement et les enseignants. La pratique dominante de l'évaluation proposée par le MinCyT à propos de ces échanges est intuitive, subjective, et loin du modèle d'évaluation critériée des actions (Demailly, 2003).

Des Instances d'évaluation à l'extérieur du Ministère :

- L'Institut International de Planification Educative ayant son siège à Buenos Aires, ainsi que le Centre de mise en place des politiques publiques pour l'équité et la croissance (CIPPEC) développent des études sur le système éducatif, mais aucune de ces études n'a eu le PIIE ou les politiques prioritaires comme objet.

- Les Universités et la recherche académique : la contribution des universités à l'évaluation d'impact des politiques éducatives est faible en Argentine. La recherche éducative apparaît comme un terrain « d'autonomie restreinte » (Palamidessi, 2007) dans un milieu réduit de 150 à 200 chercheurs à l'intérieur duquel le modèle d'enseignant-chercheur « pur » n'existe que très rarement (Palamidessi et al., 2007). Ces acteurs ont souvent des fonctions multiples dans l'administration, l'expertise internationale et les Universités. Les terrains académiques et politiques sont plus étroitement intriqués que dans les pays de l'OCDE donnant lieu à des situations paradoxales dans lesquelles des acteurs sont juges et parties des politiques, se retrouvant à étudier des programmes qu'ils avaient eux-mêmes mis en place auparavant lors de leurs affectations au gouvernement. Les relations de collaboration non soumises ou instrumentalisées par le politique sont rares. Même si certains chercheurs de la Faculté Latino-Américaine de Sciences Sociales (FLACSO) et de l'Université de Buenos Aires (UBA) ont participé aux processus d'évaluation du PIIE, il n'y a pas en Argentine une logique de travail universitaire qui contribue à l'évaluation d'impact.

Quand les résultats doivent être produits : le cas du financement externe

La donne change quand les programmes et dispositifs éducatifs sont financés par des bailleurs de fond externes qui conditionnent leur soutien à la mise en œuvre de dispositifs d'évaluation. Ainsi, au-delà de ces instances d'évaluation nationale, le PIIE a fait l'objet d'une évaluation financée par l'Union Européenne (UE) à la fin du programme FOPIIE (Renforcement du PIIE, contribution de 10 millions d'Euros, 2007) et une deuxième en 2009. Selon un des

responsables argentins qui ont mené la première évaluation, il a fallu bidouiller avec des données existantes afin d'illustrer les résultats et de garantir l'aide financière : « *comment veux-tu justifier que l'argent investi dans des ordinateurs et la formation des enseignants en nouvelles technologies aura des résultats sur le retard ou le redoublement ? Il nous a fallu produire un paquet d'indicateurs pour montrer des résultats, même si cela ne faisait pas partie des objectifs initiaux du PIIE* » (chercheur DiNIECE). Nous voyons sur la deuxième évaluation financée par l'UE, menée par la FLACSO (Tiramonti, Montes, Ziegler, 2009), pour la première fois un intérêt précis à évaluer les effets globaux du PIIE sur les indicateurs de redoublement, d'absentéisme, d'abandon, de promotion et d'achèvement des cycles. Des conclusions de l'étude FLACSO, on observe une amélioration des indicateurs dans la plupart des provinces, mais les écarts entre écoles PIIE et hors PIIE restent stables[1] et là où l'évolution des écoles PIIE est importante, on ne peut pas affirmer que cela soit en raison du programme. Ces données seront croisées avec des données qualitatives et des entretiens qui justifient l'intérêt du PIIE.

Si l'on tient compte des données qui ont été énoncées ci-dessous, en Argentine les statistiques s'avèrent peu fiables, l'instabilité politique et le changement des indicateurs rendent difficile la réalisation d'études systématiques, celles-ci restent segmentées, sans continuité et sont plus une obligation de rendre des comptes qu'un outil de gestion, la peur liée à la publication des résultats en est l'illustration. Ce constat concerne, au-delà des PEP, la gestion éducative en Argentine qui ne s'appuie pas sur une véritable « culture de l'évaluation » de l'impact des programmes et des politiques. Bien qu'il y ait eu dans les 30 dernières années un développement des outils d'évaluation et de recherche en éducation, elles restent limitées en comparaison des pays de l'OCDE et l'évaluation fonctionne rarement comme un véritable outil de gestion (Galarza, 2007). Les chercheurs invoquent des résultats très tardifs ou peu basés sur des recherches empiriques pour expliquer cette situation. Derrières ce qui relève des questions

1 Les écarts restent stables lorsqu'il y avait des écarts. L'étude montre que dans un tiers des provinces les écoles ciblées par le programme avaient de meilleurs indicateurs éducatifs que la moyenne provinciale.

structurelles du fonctionnement de l'Etat et des institutions, nous avons pu identifier différentes postures des acteurs du système qui expliquent le faible développement de l'évaluation d'impact des PEP comme outil de gestion. Ces postures, construites et définies en fonction des contextes, des conditions institutionnelles et matérielles, contribuent à leur tour à renforcer ces structures.

Postures stratégiques à la production d'information

Les postures des acteurs vis-à-vis de la production d'information se structurent autour de deux pôles qui expliquent la faible utilisation d'indicateurs quantitatifs et d'évaluations d'impact pour instrumenter l'action publique : la résistance et le découragement. Ces postures peuvent être multiples et même contradictoires chez un même acteur.

- La résistance

La résistance à la mise en place des dispositifs d'évaluation peut recouvrir des justifications que nous pouvons résumer en deux types : résistance idéologique et résistance comme stratégie de pouvoir politique.

- La **résistance idéologique** à l'évaluation fait surtout référence au triptyque « néolibéralisme – évaluation – concurrence entre établissements ». L'adoption de ce triptyque, qui avait su gagner l'appui, toujours controversé, de certains acteurs pendant les années 1990, est remise en question avec la crise de 2001 et surtout avec l'arrivée au pouvoir des gouvernements Kirchner successifs de 2003 à 2014 qui ont bâti leur légitimité sur la critique véhémente du néolibéralisme. Cette opposition se manifeste explicitement, par exemple, lors d'une formation des chefs d'établissements PIIE en 2010. L'introduction du premier module de cette formation explique : « *le modèle capitaliste néolibéral a laissé comme résultat la rupture des liens sociaux. Dans ce modèle les pauvres sont caractérisés comme un excès de population (…) Le néolibéralisme a aussi été cette « entreprise culturelle » destinée à modifier nos perceptions du social, du politique et de la pauvreté* » (PIIE, 2010).

Des acteurs à différents niveaux du système tiennent un discours qui identifie l'évaluation au néolibéralisme, ce qui est bien résumé par la posture du principal syndicat d'enseignants CTERA[2] : « *les politiques éducatives néolibérales ont utilisé l'évaluation comme axe idéologique pour mettre en place la marchandisation et la privatisation de l'école. Elle a été réduite à une mesure liée à des mécanismes de compétitivité qui permettent d'installer des critères marchands de sélection des établissements* » (Marcelo Mango, 1999[3]). Nous avons pu constater très souvent que tout type d'évaluation quantitative a été réduit à ce regard et à cette critique. Ainsi, quand le Ministre de l'éducation Juan Carlos Tedesco (2007-2009) a voulu développer une gestion basée sur le suivi et l'évaluation, il a été étiqueté « néolibéral » par les fonctionnaires du Ministère. Son gouvernement « pas assez Kirchneriste » n'a duré que 19 mois, durant lesquels il a été confronté à des oppositions importantes. « *Nous avons commencé par vouloir mettre en place un fichier simple avec les objectifs et la portée du travail de chaque équipe du Ministère. Quand on parlait de la portée d'une action on nous disait « bon oui, nous savons que Juan Carlos aime les chiffres », parce que quand tu parles de quanti dans le Ministère tu es néolibéral. Mais elles (les équipes du Ministère) doivent pouvoir nous dire combien d'écoles elles atteignent, combien d'élèves, sur combien. Les équipes ne sont pas habituées à travailler comme ça. Il y a beaucoup de préjugés sur les chiffres, il n'y a aucun diagnostic* » (Assistant du Ministre Tedesco). Le « fantôme du néolibéralisme » apparaît dans le discours de plusieurs acteurs du Ministère pour expliquer leur résistance à l'évaluation. Dans ce contexte la production d'information est souvent subordonnée à la légitimation de projets politiques à court terme.

- Il est ainsi difficile de tracer des limites claires avec le deuxième type de résistance à l'évaluation : la **résistance comme stratégie de pouvoir politique**. La légitimité du gouvernement s'est construite fortement sur la criminalisation du néolibéralisme et de tout ce qui avait été fait avant, se désintéressant délibérément de toute démarche impliquant des diagnostics précis ou des évaluations objectives, pour analyser les

2 Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina

3 Fichier : "Evaluación Educativa" (VHS) - UBA/CTERA - 1999 disponible sur https://www.youtube.com/watch?v=VffZITBG3TE

effets des anciennes politiques. En effet, une analyse en profondeur de la période précédente risque de mettre en évidence plus de continuités que de ruptures avec la période actuelle[4]. Dans le domaine éducatif c'est la compensation, et le principal programme compensatoire des années 1990 le PSE, qui représente « l'ennemi » de la nouvelle administration. Dans l'argumentaire du PIIE on peut lire « *il ne s'agit pas ici d'un programme compensatoire qui veut, avec une pédagogie spéciale pour les pauvres, combler des écarts qui sont d'un autre ordre* » (PIIE, 2007), ce qui est une critique à peine voilée du PSE.

L'absence de moyens d'appréciation objective du PSE facilite, pour les responsables politiques, la possibilité de diaboliser le PSE et de valoriser le PIIE, et donc le discours de la rupture. Mais dans le passage de la rhétorique à l'action, le PSE s'est avéré un « *ennemi étrange* » d'après la responsable de la conception et de la mise en place du PIIE. La confrontation à l'administration et à la réalité éducative a permis de nuancer nombre des critiques. Par exemple, le PIIE remet en question la focalisation alors qu'il reste un programme ciblé. Le PIIE critique la « pédagogie pour les pauvres » du PSE alors qu'il s'est retrouvé à distribuer des stocks du matériel pédagogique restants dans les dépôts du Ministère, publié auparavant par le PSE. En effet, une fois confrontés aux difficultés du terrain et aux contraintes de l'administration (entre autres en termes de ressources) les critiques des principes du PSE ont été relativisées. L'efficacité de ce programme étant jugée d'emblée négativement par les spécialistes en éducation (souvent sur la base de convictions, de posture idéologiques ou de « l'importation d'analyses »[5]), ce diagnostic ne leur est pas apparu comme nécessaire. Sur cette méconnaissance on a pu par la suite légitimer le « nouveau paradigme » des PEP, le PIIE.

4 A titre d'exemple de ces continuités : beaucoup d'acteurs de la nouvelle administration ont aussi travaillé pour le PSE des années 1990, le cas le plus emblématique étant celui de l'actuel Ministre Alberto Sileoni qui a dirigé un programme PSE, période néanmoins omise dans son CV officiel.

5 Par « importation d'analyses » nous entendons les situations dans lesquelles le manque d'études empiriques est compensé par la reprise des résultats de recherches externes pouvant justifier les postures politiques les plus variées.

Mais la résistance à l'évaluation n'est pas seulement une stratégie de pouvoir pour les hauts fonctionnaires du programme. C'est une constante chez les responsables de la gestion du PIIE au niveau des provinces et des équipes techniques, y compris chez ceux qui sont considérés par l'équipe gouvernementale nationale comme « les bons élèves », que de s'opposer aux évaluations nationales. Nous avons pu constater que l'évaluation, en tant qu'objectivation de la situation des écoles et des modes de fonctionnement des équipes locales, conteste leur pouvoir qui est légitimé précisément par l'information, par leur connaissance du terrain et de la complexité des situations locales. Dans le discours de ces acteurs aucune épreuve, aucun ensemble d'indicateurs quantitatifs, ne pourra objectiver ces situations qu'ils pensent connaître et maîtriser sans avoir besoin de ceci : « *Ce qui compte c'est de connaître les particularités de notre province. Parce que les indicateurs sont importants mais ils ne reflètent pas la réalité de la situation des écoles* » (Assistant pédagogique PIIE, Misiones). Ainsi, comme cela a été relevé également par Demailly en France pour les enseignants, les évaluations sont rarement perçues par les acteurs comme réussies et elles sont réduites à des études « mal faites » qui ne vont « servir à rien » (2001). Ces résistances à l'évaluation apparaissent chez les responsables provinciaux du PIIE et les cadres intermédiaires comme des stratégies, plus ou moins explicites, de conservation de leur pouvoir basé sur l'information.

- Le découragement et les arguments d'impossibilité

Dans ce contexte, différents acteurs du programme, pour justifier l'impossibilité d'évaluer ou les raisons de l'absence même de tentative pour y arriver, s'appuient très souvent sur l'argument de la multiplicité des facteurs qui peuvent avoir un effet sur les indicateurs à mesurer. Cette complexité génère une forme de découragement et/ou de scepticisme à partir du moment où les indicateurs ne vont pas montrer exactement l'effet d'un seul dispositif. Ceci est visible dans la réponse de la représentante PIIE Nation face aux responsables provinciaux en 2011 :

« ...n*ous ne devons pas confondre l'évaluation d'un dispositif, avec l'évaluation de son impact, ni avec une enquête d'opinion... c'est une chose d'évaluer un dispositif, et c'est un peu ce que nous sommes en train de faire maintenant ; c'en est une autre, que nous n'avons pas commencé à faire, et qui est la plus complexe de toutes, que d'en évaluer l'impact. On sait tous qu'un dispositif de formation n'a pas un impact direct, il y a plusieurs choses qui influencent la gestion des établissements. C'est comme dire que nous allons évaluer l'apprentissage à partir de ce que fait l'enseignant, la même chose se passe autour de l'impact au niveau des écoles (…) Pour ça il faudrait créer des indicateurs. Ce n'est pas mal de l'avoir comme but, mais ne parlons pas si facilement d'évaluation d'impact. Je dis ceci simplement comme un éclaircissement méthodologique* ». (Responsable PIIE Nation)

L'équipe PIIE se justifie de ne pas avoir pour but l'évaluation d'impact par la complexité de la tâche, en particulier celle de « créer des indicateurs ». L'évaluation du dispositif de formation PIIE est donc faite à partir d'une journée d'échange où les responsables provinciaux s'expriment face à leurs supérieurs sur les limites de la mise en place de la formation et sur l'opinion des directeurs concernant cette formation. Ces échanges non-systématiques ou formels sont définis comme l'évaluation « *que nous sommes en train de faire maintenant* ». Les données utilisées pour « évaluer » le PIIE et ses différents dispositifs sont ainsi très souvent issues de représentations d'enseignants, de chefs d'établissement et d'équipes provinciales exprimées à leurs responsables dans des instances peu formelles et clairement conditionnées par des rapports hiérarchiques.

Ainsi le découragement des acteurs du système éducatif argentin face à l'évaluation est lié à deux facteurs qui la rendraient trop complexe, voire impossible : la situation sociale et la situation politique. Pour la première, les acteurs évoquent souvent l'impossibilité d'évaluer l'impact de la politique éducative en faisant abstraction de tous les facteurs économiques et sociaux qui contribuent à l'expliquer. Ce fait, qui est général à l'évaluation de toute politique, est particulièrement handicapant pour la recherche dans des contextes de forte inégalité sociale et de crises récurrentes qui changent profondément la situation de la population éducative. A titre d'exemple, la pauvreté du Grand Buenos Aires (Ville et banlieue) croît

de manière constante à partir de 1998 passant de 17,7% en Mai 1998 à 39,4% en Mai 2003 (INDEC). Les acteurs font souvent allusion à ces situations d'instabilité sociale et économique qui finissent par décourager toute intention de suivi et d'évaluation, et principalement de l'évaluation d'impact.

Au regard de l'évaluation d'impact, la situation sociale et la profondeur des inégalités contribuent au découragement également dans la mesure où il n'est pas possible d'exiger les mêmes résultats de toutes les écoles du système : « *Je comprends que politiquement tu as besoin de résultats. La vérité c'est que quand les années d'élections comme celle-ci arrivent, ils te demandent des résultats. Et nous n'en avons pas. Nous faisons déjà un bras de fer avec ces fameux indicateurs de qualité. Si tu me demandes de comparer l'école de Santa Rosa (capitale provinciale) et le petit village… Comparons… qu'est-ce que tu veux comparer ? Je ne le dis pas avec mépris, mais si tu me demandes avec le même indicateur combien sait l'un et combien sait l'autre, ils savent des choses différentes, ils vont avoir des parcours différents. Mais si tu viens avec PISA et tu veux savoir avec un même indicateur combien ils savent… Je te préviens, ne gaspille pas ton argent pour faire l'épreuve. Tu vas me dire que dans ce village ils ne savent rien. Et moi, je vais te dire qu'ils savent d'autres choses* » (haut fonctionnaire du Ministère de La Pampa). Au-delà de ce constat renouvelé de l'utilisation politique des résultats du système éducatif, cette fonctionnaire influente à La Pampa nous explique que face à la réalité sociale de la province, il est illusoire de demander des résultats de qualité en se basant sur les seuls résultats bruts à l'échelle nationale ou internationale. L'évaluation est directement liée à la comparaison (voire concurrence) entre établissements et entre provinces. Selon ce discours « toute évaluation serait comparaison, et donc injuste, inéquitable » (Demailly, 2003) écartant l'utilisation d'outils d'évaluation plus élaborés pouvant permettre de travailler sur les variations d'indicateurs («valeur ajoutée»). Nous voyons une opposition à l'évaluation en tant que contrôle politique de l'action des équipes provinciales et en tant que technique qui ne pourra pas saisir la complexité de la réalité ni de ce que les jeunes savent effectivement. Ceci justifie le manque d'intérêt envers tout type d'évaluation des PEP et avec ceci une renonciation aux possibilités qu'auraient ces

politiques de contribuer effectivement à l'amélioration de la situation éducative et à l'égalité de résultats.

En ce qui concerne la situation politique, la définition des objectifs du PIIE en des termes très généraux, « inévaluables » et qui ne se prêtent que très difficilement à l'élaboration de critères ou d'indicateurs « objectivables », a contribué au découragement des responsables de l'évaluation : « *Tout d'abord, il est difficile d'évaluer une chose qui a des objectifs tellement « inévaluables ». Un des objectifs du PIIE, si tu regardes les documents initiaux, c'était de renforcer les stratégies. Il y avait un objectif de ce style : Qu'est-ce renforcer? Quelles sont les stratégies? C'était très difficile d'évaluer cela (…) Nous avons donc décidé de faire un bilan moins prétentieux qu'une évaluation pour montrer les problèmes dans la mise en œuvre de la politique* » (évaluateur DiNIECE). Si les objectifs des politiques ne donnent pas lieu à l'évaluation, c'est aussi parce que, dans leur conception et leur formalisation (par exemple : « appuyer les espaces de réflexion institutionnelles »), il n'y a pas le souci ou la volonté de les rendre mesurables. La DiNIECE a eu comme fonction d'évaluer un programme dont les caractéristiques et les objectifs ne se prêtaient pas à l'évaluation : même si les intentions des responsables ont été d'assurer une évaluation d'impact, les caractéristiques de la définition politique du PIIE les ont découragés. Dans le même ordre d'idée, la situation de constant changement et d'instabilité politique crée un sentiment d'impuissance et de découragement, voire d'inutilité, face à l'ampleur de la tâche dont les conditions, les objectifs, les indicateurs, seront complètement redéfinis dans la prochaine administration.

Conclusion

« *L'évaluation est un terrain de lutte* »
Demailly, 2001, p. 30

Les éléments que nous avons présentés ici montrent globalement que l'évaluation des PEP est peu développée en Argentine. La faiblesse institutionnelle de l'État est fréquemment évoquée pour expliquer cette situation. Au-delà de l'impossibilité matérielle et institutionnelle

de l'État de développer des évaluations coûteuses en temps et en moyens, l'objectif de cette contribution a été de s'interroger sur les stratégies et les rapports de pouvoir qui structurent le système d'enseignement sur ces différents niveaux et qui expliquent ce faible développement des mécanismes d'évaluation. Toute évaluation exerce une influence sur les rapports de force à l'intérieur du système scolaire (Perrenoud, 1995), et les acteurs, n'acceptant pas toujours de voir les résultats de leurs actions interrogées et mis en cause (Mons et al., 2009), élaborent des stratégies en conséquence.

En Argentine, le modèle globalement accepté de pilotage de l'État ne produit et n'utilise pas de résultats, comme le laissent penser les diagnostics inexistants et les résultats d'évaluations cachés. La résistance à l'évaluation a pu ainsi fonctionner comme une stratégie de pouvoir. C'est le manque de connaissances des effets des dispositifs de compensation qui a permis de les diaboliser afin de légitimer les interventions actuelles. Ainsi tout type d'évaluation et d'indicateur quantitatif est souvent compromis par des arguments anti-néolibéraux et les discours des acteurs montrent une sorte de « méconnaissance qui arrange » des différents types et possibilités de la production d'information sur le système scolaire. Malgré les particularités du contexte certaines observations pourraient être générales aux PEP, tant on retrouve des dimensions qui ne sont pas propres à l'Argentine.

Dans les pays de l'OCDE les évaluations sont produites, les résultats sont rendus publiques en tant que devoir institutionnel. La citoyenneté exige la transparence et l'efficacité de la gestion publique, ainsi que le contrôle de la performance de l'État (Broccolichi, 2011; Pons, 2010). Cependant le développement plus important de l'évaluation des politiques éducatives ne garantit pas qu'elles soient des bases d'informations pour la conduite plus informée d'actions (Mons, 2009) ou un véritable outil de pilotage. Il y a souvent des incohérences entre objectifs explicits des PEP et les évaluations effectivement pratiquées (Broccolichi, 2011).

La résistance à l'évaluation est souvent présente au niveau des enseignants (Demailly, 2003) mais en France elle est compensée par des cadres intermédiaires du système éducatif qui remettent moins en

cause « *à la fois le principe mais aussi les dispositifs concrets de testing qui leur sont proposés* » (Mons, 2009). En Argentine, la non-légitimation des stratégies d'évaluation est, pour les cadres intermédiaires, un moyen de mettre en avant leur maîtrise de la réalité scolaire sur laquelle s'assoie leur pouvoir. Dans le meilleur des cas, cette résistance se traduit par un manque d'intérêt qui remet en question l'utilité de tout type d'épreuve quantitative. Dans ce contexte, le peu d'acteurs qui voient un intérêt à développer des instruments d'évaluation des PEP tombent facilement dans le découragement face à la tâche rendue particulièrement complexe par l'instabilité sociale et politique.

De nos jours, de nouvelles modalités d'évaluation plus démocratiques d'auto-évaluation ou de suivi qualitatif des différents niveaux du système sont proposées pour dépasser les limites de l'évaluation d'impact. La mise en place peu systématique de ces évaluations, faite sur la base de représentations plutôt que de données empiriques, montre qu'elles sont souvent utilisées comme des stratégies politiques pour justifier des choix faits *a priori* ou mettre en avant des résultats positifs destinés à alimenter le bilan des actions entreprises ou à argumenter auprès des bailleurs de fonds. Ces problématiques sont aussi présentes à des degrés différents dans certains pays de l'OCDE (Dutercq, 2000).

Dans un contexte fédéral décentralisé comme celui du système éducatif Argentin, l'évaluation pourrait être une technique de rationalisation et d'instrumentalisation de l'action ; un moyen de se doter d'outils de description de l'état des choses dans le processus de prise de décision (Demailly, 2001) ; un moyen de création d'un espace de communication réciproque entre les différents acteurs du système (Demailly, 1999) ; une garantie de la cohérence et stabilité des dispositifs et de la « coordination de l'action » (Dutercq, 2000). Faute de cela, la gestion des PEP argentines reste prise dans une sorte de « sens commun de ce qui est bien », sens commun qui, loin d'être neutre, est fonctionnel aux intérêts des acteurs politiques. Ce modèle de « régulation basée sur les méconnaissances » ne permet pas la coordination de l'action au niveau national et contribue à ce qui a été décrit comme la « fragmentation du système scolaire argentin » (Tiramonti, 2004) et la légitimation d'un modèle de gestion

volontariste, personnaliste et peu stable. Le manque de suivi systématisé et formalisé dans un contexte fortement décentralisé intensifie les profondes inégalités régionales. Particulièrement lorsque le système se définit par les détails de la mise en œuvre et de la réception des politiques (Maroy, 2013) et des possibilités très inégalées qu'ont les acteurs provinciaux et locaux de s'approprier des initiatives nationales. Dans ce climat de découragement vis-à-vis de l'évaluation, sous prétexte d'impossibilité sociale et politique, on constate une résignation des différents acteurs face à des prises de décisions qui ne sont pas basées sur des informations précises du système éducatif. Il en ressort un risque de renonciation quant à la possibilité effective des PEP d'avoir un effet quelconque sur la réussite éducative des enfants des milieux défavorisés.

Références bibliographiques

ACUÑA, C. (dir.) (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.* Buenos Aires : Siglo XXI.

BALLART, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid : Ministerio para las Administraciones Públicas.

BROCCOLOCHI, S. (2011). Lacunes et mésusages dans l'évaluation des politiques d'éducation prioritaire. In demeuse, M., Frandji, D., Greger, D., & Rochex, J-Y. (Dir.). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Quel devenir pour l'égalité scolaire ? Tome II* (pp. 317-336). Lyon : INRP.

DEMAILLY, L. (2001). Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires. In Demailly, L. *Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques* (pp. 13-20). Bruxelles : De Boeck.

DEMAILLY L. (2003). L'évaluation de l'action éducative comme apprentissage et négociation. *Revue française de pédagogie*, 142, 114-127.

DEMEUSE, M., DEMIERBE, C., & FRIANT, N. (2011). Quelle évaluation des politiques d'éducation prioritaire ?. In Demeuse, M., Frandji, D., Greger D., & Rochex, J-Y. (Dir.). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Quel devenir pour l'égalité scolaire ?* Tome II (pp. 293-316). Lyon : INRP.

DUTERCQ, Y. (2000). *Politiques éducatives et évaluations. Querelles de territoires*. Paris : PUF.

GADANO, J. (*2008).* ¿De la regulación débil al decisionismo anómico? Acerca de las dificultades de la sobreabundancia normativa en la cultura institucional argentina. In Cheresky, I. (Dir.). *Las capacidades del estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos* (pp. 291-302). Buenos Aires : PNUD.

GALARZA, D. (2007). *Investigación educativa y políticas educacionales. Tendencias, políticas y debates*. Buenos Aires : Universidad de San Andrés,.

GLUZ, N., & CHIARA, M. (Dir.). (2008). *Evaluación del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE).* Buenos Aires : DINIECE.

MAROY, Ch. (Dir.). (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF.

MAROY, Ch. (Dir.). (2013). *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats.* Bruxelles : De Boeck.

MORDUCHOWICZ, A. (2008). Gobernabilidad, gobernanza y educación en la Argentina. In Cheresky, Isidoro, (Dir.). *Las capacidades del estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos* (pp. 35-94). Buenos Aires : PNUD.

MONS, N. (2009). Effets théoriques et réels des politiques d'évaluation standardisée. *Revue Française de Pédagogie*, 169, 99-140.

MONS, N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives*. Paris : PUF.

MONS, N., EMIN, J.C., & SANTANA, Ph. (2009). *Le pilotage par les résultats un défi pour demain*. Créteil : CNDP.

MULLER, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 2, 189-208.

O'DONNELL, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 1, 55-69. Washington: National Endowment for Democracy & The Johns Hopkins University Press.

OSZLAK, O. (2001). Hacia un estado transversal: el caso argentino. *Encrucijadas*, 6.

OSZLAK, O. (1978). La formación del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio. *Estudios CEDES*, 3. Buenos Aires : Humanitas CEDES.

PALAMIDESSI, M., SUASNÁBAR, C., & Galarza, D. (2007). *Educación, Conocimiento y Política. Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires : FLACSO-Manantial.

PIIE (2007). Iniciativas pedagógicas escolares. Volver a mirar la enseñanza. Buenos Aires : MinCyT.

PONS, X. (2010). *Évaluer l'action éducative. Des professionnels en concurrence*. Paris : PUF.

ROCHEX, J.-Y. (2010). Les trois « âges » des politiques d'éducation prioritaire : une convergence européenne ?. In Ben Ayed C. (Dir.). L'*école démocratique : Vers un renoncement politique ?* (pp. 93-110). Paris : Armand Colin.

ROCHEX, J.-Y. (2008). Les politiques d'éducation prioritaire en Europe, d'un « âge » et d'un pays à l'autre. In Demeuse M., Frandji D., Greger D., & Rochex J.-Y. (Dir.). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats* (pp. 409-451). Lyon : INRP.

TIRAMONTI, G., MONTES, N., & ZIEGLER S. (2009). *Repitencia, abandono, ausentismo, promoción y egreso en las escuelas cubiertas por la intervención del programa integral para la igualdad educativa (PIIE). Un análisis de los factores asociados*. Buenos Aires : FLACSO.

TIRAMONTI, G. (2004). La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación. *Communication présentée au Meeting of the latin american studies association*, Las Vegas.