

Interactions recherche-communauté éducative : les concepts de forum de politiques publiques, *ideational broker* et évaluation participative à l'épreuve des faits

*Interactions between research and educational communities: are the concepts of
a forum of public policies, ideational broker and participative assessment
policies relevant?*

Nathalie Mons



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rfp/7422>

DOI : 10.4000/rfp.7422

ISSN : 2105-2913

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 31 mars 2018

Pagination : 19-28

ISBN : 979-10-362-0184-4

ISSN : 0556-7807

Référence électronique

Nathalie Mons, « Interactions recherche-communauté éducative : les concepts de forum de politiques publiques, *ideational broker* et évaluation participative à l'épreuve des faits », *Revue française de pédagogie* [En ligne], 202 | 2018, mis en ligne le 01 janvier 2023, consulté le 04 janvier 2023. URL : <http://journals.openedition.org/rfp/7422> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rfp.7422>

Interactions recherche-communauté éducative : les concepts de forum de politiques publiques, *ideational broker* et évaluation participative à l'épreuve des faits

Nathalie Mons

Le Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco), instance créée par la loi en 2013 pour mener une évaluation indépendante du système scolaire, vise à faire le lien entre recherche, évaluation, pratiques éducatives et politiques publiques. Pour ce faire, il a cherché à mettre en place un modèle original d'interactions entre les acteurs de la communauté éducative, de construction de consensus, dans une visée de changement institutionnel, afin de dépasser une vision réductionniste de transfert mécanique des résultats de recherche vers le monde des praticiens et décideurs. S'appuyant sur les réflexions de la recherche en sociologie et science politique sur les modèles d'évaluation des politiques publiques, mais aussi se nourrissant de façon plus incarnée des concepts d'*ideational broker* et de forum de politiques publiques, le Cnesco s'est développé comme une chambre d'échange et de traduction entre les univers de la recherche et les communautés de praticiens ou de décideurs politiques en éducation. Laboratoire expérimental pendant six années, il présente un bilan positif dans ses relations avec les praticiens de terrain mais des résultats plus limités quant à ses capacités à nourrir la décision publique.

Mots-clés (TESE) : évaluation du système éducatif, recherche en éducation, décideurs en matière de politique éducative, transfert des connaissances

Les politiques et les outils d'évaluation se sont massivement développés dans le secteur de l'éducation depuis les années 1990. La France n'est pas restée en marge de ce mouvement généralisé à l'ensemble des pays de l'OCDE. Succédant à des conseils bénéficiant

aussi d'une certaine autonomie vis-à-vis du ministère de l'Éducation nationale, le Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco) s'inscrit dans cette montée en charge de l'évaluation en éducation et plus généralement dans le cadre d'une adhésion croissante

des décideurs politiques au paradigme de l'*evidence-based policy and practice*. Si, comme dans ce paradigme, le Cnesco vise à faire le lien entre recherche, évaluation, pratiques éducatives et politiques publiques, il a cherché à mettre en place un modèle original d'interactions entre les acteurs de la communauté éducative, de construction de consensus, dans une visée de changement institutionnel, afin de dépasser une vision réductionniste de transfert mécanique des résultats de recherche vers le monde des praticiens et décideurs. S'appuyant sur les réflexions de la recherche en sociologie et science politique sur les modèles d'évaluation des politiques publiques, mais aussi se nourrissant de façon plus incarnée des concepts d'*ideational broker* et de *forum de politique publique*, le Cnesco s'est développé comme une chambre d'échange et de traduction entre les univers de la recherche et les communautés de praticiens ou de décideurs politiques en éducation. Laboratoire expérimental pendant six années, il présente un bilan positif dans ses relations avec les praticiens de terrain mais des résultats plus limités quant à ses capacités à nourrir la décision publique. Cette difficulté à faire pénétrer les résultats de recherche et d'évaluation dans les sphères de la décision politique s'incarne symboliquement dans sa suppression institutionnelle dans la *Loi pour une école de la confiance* (2019)¹.

Nous présenterons dans une première partie le contexte institutionnel et scientifique général de montée en charge de l'évaluation en France et dans l'OCDE dans lequel s'inscrit la création du Cnesco en 2013. Les vifs débats et controverses scientifiques et politiques auxquels cette emprise de l'évaluation a donné lieu ainsi que les caractéristiques du paysage français dans ce domaine riche d'acteurs et d'outils aux faibles usages ont conduit le Cnesco à déployer une méthode d'activité originale, exposée dans une seconde partie. La méthode Cnesco peut être assimilée à une déclinaison du modèle d'évaluation participative, qui allie évaluation externe – dans le cas du Cnesco portée par un réseau riche de chercheurs associés – et participation des acteurs parties prenantes des politiques et pratiques éducatives étudiées, incarnée dans des forums concrets. Au-delà de ses missions d'évaluation, l'activité expérimentale du Cnesco peut être rapprochée d'un dispositif d'interactions entre recherche, praticiens et décideurs politiques. Dans une troisième par-

tie, nous montrerons les acquis mais aussi les limites d'une telle organisation.

L'évaluation en éducation : dans les pays de l'OCDE, un phénomène en expansion, non exempt de débats scientifiques vifs

La création du Cnesco s'inscrit dans un contexte de montée en charge de l'évaluation qui va susciter de vives controverses scientifiques. C'est l'analyse fine de ces critiques qui conduira le Cnesco à sa création à développer un dispositif original d'interaction entre recherche et acteurs de la communauté éducative.

En effet, si l'évaluation n'est pas une pratique nouvelle dans les systèmes éducatifs des pays développés – l'évaluation formative, la certification par les enseignants... y sont traditionnelles –, pour autant, depuis les années 1990, se développent massivement de nouvelles formes d'évaluation : palmarès des établissements scolaires, évaluations des programmes éducatifs des collectivités territoriales, développement des tests standardisés des acquis des élèves (Mons, 2009; Mons & Pons, 2013; Dupriez, 2015; Maroy, 2013).

Ces dispositifs d'évaluation sont à la croisée des nouvelles tendances qui caractérisent les politiques éducatives développées dans les pays de l'OCDE depuis les années 1980 (Mons, 2007, 2009; Dupriez, 2015). Pour en affiner la compréhension, la montée en charge de l'évaluation doit, en effet, être mise en relation avec quatre évolutions récentes des systèmes éducatifs : a) la centration sur une mesure quantitative des apprentissages et la priorité donnée à des objectifs cognitifs au détriment d'objectifs de socialisation larges (Osborn, 2006), en lien avec le développement du concept de compétences dans la veine économiste de la théorie du capital humain; b) le développement d'un nouveau contrôle social des enseignants et des écoles par les responsables administratifs de l'éducation au sens large (districts, municipalités, administrations déconcentrées, régions suivant les pays) dans le cadre le plus souvent de réformes de décentralisation et d'autonomie scolaire (Maroy, 2013); c) l'évolution de la répartition des pouvoirs entre les acteurs centraux ou fédéraux et les responsables locaux qui voient ainsi leurs marges de manœuvre fortement encadrées (Broadfoot, 2000); enfin, d) le développement de la redevabilité de l'École envers le grand public, en général, et les parents, en particulier, dans le cadre de nou-

1 À l'heure où sont écrites ces lignes, le Cnesco devrait poursuivre son activité dans le cadre de l'enseignement supérieur.

velles relations entre le politique, l'État, l'administration, d'un côté, et la société civile, de l'autre, ces nouvelles relations étant sous-tendues par l'avènement d'une « démocratie du public » dans laquelle la définition du bien commun n'est plus le seul monopole des dirigeants légitimes (Manin, 1996).

Au confluent de ces multiples influences – auxquelles de nombreux acteurs au sein des systèmes éducatifs essaient de résister (les enseignants contre la nouvelle culture d'évaluation quantitative, les autorités locales contre la mainmise des responsables politiques centraux ou fédéraux, l'École-institution forte contre l'immixtion des parents...) – l'évaluation est donc élevée au rang d'outil politique. En complément, se développe également un paradigme d'*evidence-based policies and practices* qui affirme la nécessité de faire des liens directs entre recherche, pratiques professionnelles et politiques publiques.

Malgré cette montée en charge d'un nouveau paradigme d'élaboration de politique publique, valorisant l'évaluation et la recherche, le développement de l'évaluation dans l'univers scolaire s'est accompagné d'une vague de recherches critiques sur les possibles effets de ces politiques. Les interrogations ont été vives sur des modèles théoriques jugés trop rustiques car faisant un lien mécanique entre développement de l'évaluation, changements des pratiques et des politiques éducatives et, au final, amélioration des résultats scolaires des élèves.

L'analyse d'une forme particulière d'évaluation – les évaluations standardisées –, particulièrement travaillée par la recherche, met en évidence ce débat scientifique vif sur les liens encore à démontrer entre évaluation et évolutions des pratiques et politiques publiques en éducation. Fondés sur la rhétorique de l'efficacité scolaire – le développement des tests par exemple est censé permettre d'améliorer le fonctionnement général des systèmes éducatifs, et les apprentissages des élèves en particulier –, de nombreux écrits théoriques et empiriques se sont intéressés aux effets attendus ou réels de l'évaluation à la fois comme outil de pilotage (ou de régulation) des systèmes éducatifs et comme instrument pédagogique d'une amélioration des acquis individuels des élèves.

La synthèse de ces travaux met en évidence que les cadres théoriques décrivant les possibles effets de l'évaluation standardisée et des politiques de pilotage par les résultats en général (Dupriez, 2015) sur les performances des élèves en termes d'efficacité et d'inégalités scolaires demeurent aujourd'hui faiblement

étayés. Les processus qui seraient en jeu, les mécanismes intermédiaires par lesquels ces instruments sont censés avoir un effet sur les acquis des élèves doivent davantage être détaillés et évalués empiriquement. Les recherches empiriques menées sur les effets réels des dispositifs de testing, par exemple, sur les performances des systèmes scolaires ne permettent pas non plus de dessiner, à ce jour, un consensus, car elles présentent des résultats le plus souvent contradictoires. Au-delà des effets de ces politiques trop faiblement analysés à ce jour, un champ de recherche s'est aussi intéressé aux mécanismes associés à l'introduction de nouvelles évaluations, notamment standardisées, en lien avec les comportements d'une pluralité d'acteurs : les enseignants compris individuellement et collectivement comme équipe pédagogique, les personnels encadrant le système éducatif (chefs d'établissement, responsables d'autorités locales ou supérieures en charge de l'éducation...), les parents d'élèves et les élèves bien sûr... (Mons, 2009).

Il semblerait que ce soit principalement les évaluations à forts enjeux (dont les résultats, par exemple, sont associés aux salaires des enseignants, à la fermeture d'établissement ou à la restructuration de l'équipe pédagogique) qui suscitent des réactions de mise à distance par les acteurs. Certains auteurs ont pointé la nécessité d'une participation des acteurs évalués au processus de l'évaluation, depuis son élaboration jusqu'aux préconisations qui peuvent en découler, pour permettre de transformer ces outils en levier du changement institutionnel (Demailly, 2003).

Ces recherches montrent que – quand les résultats des évaluations constituent des ressources et non des contraintes ou des sanctions pour les acteurs évalués, et que ceux-ci sont associés tout au long du processus – le développement d'évaluation peut conduire à une meilleure connaissance des acquisitions scolaires des élèves, à une réflexion plus approfondie sur les pratiques pédagogiques et les politiques scolaires qui peuvent être un terreau fertile pour des évolutions dans ces domaines.

Aussi, à l'inverse, les recherches menées en France montrent que dans ce pays très friand de l'évaluation, leurs usages demeurent fort limités. En effet le paysage de l'évaluation apparaît riche : les acteurs évaluateurs y sont particulièrement nombreux, principalement au sein du ministère (Pons, 2010). Riche, voire touffu, le champ de l'évaluation en France s'avère cependant balkanisé entre ces différents acteurs, chacun (à l'exception du Cnesco qui croise disciplines et méthodes

de recherche) conduisant des évaluations arrimées le plus souvent à une méthode d'évaluation exclusive (méthodes quantitative ou qualitative), dans un régime ou un spectre disciplinaire spécifique (évaluations budgétaires, travaux d'économistes, de sociologues...), le plus souvent dans une perspective franco-française qui ignore la comparaison internationale. Il en résulte une faible cohérence et mise en complémentarité des dispositifs d'évaluation (même au sein du ministère de l'Éducation) et, corollaire, la faiblesse de l'analyse menée en termes de cumulativité des résultats des évaluations. Ces formes de spécialisation conduisent à négliger l'investigation de certains champs d'évaluation, à limiter les travaux d'évaluation pluridisciplinaires et à minorer l'activité de synthèse et de vulgarisation des évaluations.

Il en résulte un faible usage des résultats des évaluations par les décideurs et acteurs de terrain pour faire évoluer les cadres légaux et les pratiques professionnelles. Si, sur le terrain, le personnel d'encadrement (surtout les inspecteurs de l'Éducation nationale du premier degré et certains chefs d'établissement) peut s'investir dans les évaluations et tenter de renvoyer aux enseignants ces résultats pour les mobiliser dans une réflexion sur les pratiques pédagogiques, ces derniers restent en France le plus souvent au mieux indifférents aux enseignements des évaluations, ou pire résistants, lorsque des tentatives d'instrumentalisation politique des évaluations voient le jour (Pons, 2012; Barrère, 2009; Mons, 2009). Au total, ce paysage riche de l'évaluation, peu structuré et peu gouverné, irrigue très à la marge la construction des politiques scolaires et les pratiques des praticiens de l'éducation sur le terrain.

C'est dans ce contexte qu'en 2013 est créé le Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco) afin de mener une évaluation indépendante du système scolaire français. Il prend la relève du Haut Conseil de l'éducation (créé par la loi d'orientation de 2005), lequel succédait au HCEE (Haut Conseil de l'évaluation de l'école).

Même s'il s'inscrit dans un nouveau paradigme qui octroie une place centrale à l'évaluation, le Cnesco a cherché à développer une méthodologie d'évaluation des politiques et pratiques scolaires innovante pour faire le lien entre recherche, évaluation, praticiens et décideurs politiques. Pour cela, il s'est fortement inspiré des débats en science politique autour des modèles d'évaluation des politiques publiques (Duran & Monnier, 1992); il a aussi cherché à proposer une vision

incarnée des concepts d'*ideational broker* (intermédiaire idéal; Campbell, 2008) et de forum de communauté publique (Jobert, 1992). En ce sens, au-delà de ses missions d'évaluateur, il a proposé un dispositif expérimental d'interactions entre les acteurs de la communauté éducative, prise dans une acception large (chercheurs, décideurs, praticiens, usagers, médias et partenaires de l'institution scolaire).

Le Cnesco : associer étroitement recherche, praticiens et décideurs dans le cadre du modèle d'évaluation participative

C'est dans ce contexte d'emprise forte des outils d'évaluation et de questionnements vifs sur les usages et effets de ces outils que le Cnesco a développé une méthodologie innovante d'évaluation des pratiques et politiques scolaires, fondée sur deux axes principaux : une évaluation scientifique et participative. Visant au final à transformer des résultats de recherche et d'évaluation en levier pour le changement institutionnel, il a cherché à élaborer une évaluation scientifique robuste et légitime et à développer une stratégie d'association des acteurs du champ scolaire à ses activités. En ce sens, la méthode Cnesco est une déclinaison du modèle d'évaluation participative mise en évidence par des politistes comme Duran et Monnier (1992). Au-delà des modèles globaux de politiques d'évaluation des politiques publiques, il a fallu incarner dans des activités concrètes ces objectifs de développement d'une production scientifique de diagnostic sur l'école française et de co-construction de recommandations par l'ensemble des acteurs de la communauté éducative.

Cette stratégie a elle-même résulté de consultations réalisées en 2013 dans le cadre de la mission de préfiguration de ce conseil, dont les résultats ont été consignés dans le *Rapport de préfiguration* pour la construction du Cnesco (Mons, 2013). Ce rapport fait apparaître un relatif consensus sur plusieurs dimensions d'une politique d'évaluation du système éducatif qui associerait évaluation, recherche et participation des acteurs.

La mission de préfiguration du Cnesco a donné lieu à la consultation d'un panel large et varié de parties prenantes potentielles d'un projet d'évaluation du système éducatif, tant au niveau national que local. L'enquête, menée sur le mode d'investigation scientifique sur la base d'une grille d'entretien commune, a permis

d'interviewer près d'une cinquantaine d'acteurs, appartenant à l'Éducation nationale, aux personnels politico-administratifs national et local ainsi qu'aux univers de la recherche, des syndicats, des associations, des médias et des évaluateurs du système scolaire extérieurs au ministère de l'Éducation.

Différentes attentes et différents constats, relativement convergents, ont été exprimés vis-à-vis d'une politique d'évaluation et de la création d'un organisme chargé d'une évaluation indépendante de l'école, irriguée par la recherche. Les conclusions de cette consultation rejoignent largement les constats de la recherche sur l'évaluation présentés dans la section précédente de cet article.

Premier constat, si l'évaluation est globalement acceptée par l'ensemble des acteurs qui n'y opposent pas un refus de principe, elle se trouve légitimée, à leurs yeux, par son indépendance et ses qualités scientifiques : les acteurs interviewés mettent l'accent sur les conditions d'une évaluation qui se doit d'être légitime scientifiquement et donc politiquement. Ceci passe par l'indépendance des évaluations pratiquées, leur robustesse scientifique et la publicité des rapports scientifiques d'évaluation, dont l'ensemble des conclusions doit être livré à la communauté éducative mais aussi à la société civile. La dimension pluridisciplinaire de ces recherches est soulignée, afin d'éviter de s'enfermer dans un prisme disciplinaire étroit et possiblement des chapelles de pensée académiques.

Les demandes d'une évaluation utile pour éclairer les pratiques et la construction de politiques scolaires sont aussi fortes, c'est-à-dire une évaluation développée dans le cadre de processus institutionnalisés d'aide à la décision. Dans la phase de préfiguration, les différents acteurs interviewés mettaient en avant comme prioritaire la nécessité de développer une politique d'usage institutionnalisé des résultats des évaluations, point aveugle du système français actuel. Les liens nécessaires entre les évaluations et la production des programmes scolaires, la formation des personnels et, plus généralement, la régulation des politiques éducatives sont soulignés. L'institutionnalisation de l'usage des évaluations nécessite une réflexion sur les conditions de la publication de leurs résultats, de façon à pouvoir faire cohabiter sereinement reddition des comptes, notamment au grand public, et appropriation des résultats par les acteurs de terrain et les décideurs, dans la perspective d'évolution de leurs pratiques.

Nombre de ces attentes rejoignent le modèle d'évaluation des politiques publiques développé le

plus récemment : le modèle de « l'évaluation pluraliste » (Duran & Monnier, 1992). Les politologues, spécialistes de l'évaluation des politiques publiques, distinguent en effet schématiquement trois principaux modèles d'évaluation des politiques publiques. Le modèle de « l'évaluation gestionnaire », tout d'abord, vise dans une perspective techniciste le développement de dispositifs d'évaluation par et pour l'administration, le plus souvent à partir d'une vision principalement quantitativiste (modèle historique français). Le modèle de « l'évaluation démocratique » conçoit, lui, cet exercice, orchestré par une autorité indépendante, comme un acte politique de reddition des comptes de l'exécutif à la société civile. Le modèle met l'accent sur la publicisation des résultats de ces investigations ainsi que sur un montage complexe alliant évaluation quantitative mais aussi qualitative (modèle américain). Enfin, le modèle de « l'évaluation pluraliste » reprend certaines dimensions de l'évaluation démocratique (autorité indépendante, rigueur de l'évaluation, reddition des comptes au grand public) mais insiste sur la participation des acteurs évalués au dispositif d'évaluation ainsi que sur l'usage des évaluations dans une perspective d'amélioration des résultats des politiques publiques. Ce modèle, historiquement développé dans certains pays nordiques, est aujourd'hui en expansion dans les pays de l'OCDE, du fait des lacunes constatées dans les deux autres modèles : à savoir le caractère intellectuellement réducteur et endogène de « l'évaluation gestionnaire » et la faible capacité du modèle de « l'évaluation démocratique », conçu exclusivement comme un contrôle externe *a posteriori*, à dépasser le simple exercice de reddition de comptes et à associer les décideurs politiques et les acteurs de terrain dans une réflexion visant l'amélioration du fonctionnement de l'État.

Ce diagnostic posé sur l'évaluation scolaire en France et les attentes fortes qui y sont attachées ont conduit à la définition du positionnement du Cnesco, créé par la *Loi de Refondation de l'école de la République* de 2013 et installé en 2014. En effet, est mise en place une méthode originale d'évaluation des politiques et pratiques éducatives qui trace la voie d'une évaluation indépendante, scientifique et participative. Les activités de ce conseil peuvent être analysées comme celles d'un laboratoire développé autour d'un dispositif de mise en relation de la recherche et des acteurs de la communauté éducative, comprise dans son acception large (professionnels de l'éducation, usagers, partenaires de l'école...). On présentera tout d'abord la

Le Cnesco : une institution récente

Le Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco) a été créé par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République, du 8 juillet 2013. Il est composé de huit scientifiques issus de champs disciplinaires variés, de quatre parlementaires ainsi que de deux membres du Conseil économique, social et environnemental, nommés pour un premier mandat de 6 ans (2014-2020).

méthode de travail du Cnesco avant d'en exposer dans la partie suivante certains résultats.

Le Cnesco a tout d'abord cherché à incarner les concepts d'*ideational broker* (Campbell, 2008) et de forum de politique publique (Jobert, 1992) à travers des formats d'activité modélisés (conférences de consensus par exemple) permettant la rencontre organisée entre les acteurs de la communauté éducative. Les liens entre recherche, praticiens et décideurs n'ont pas été pensés dans un sens univoque – comme un transfert de savoirs scientifiques du monde de la recherche vers celui de ses utilisateurs potentiels – mais comme des interactions inscrites dans un lieu-tiers, maison commune non référée à un acteur spécifique. Ces forums de politiques publiques ont suivi une organisation spécifique visant la production d'échanges et de recommandations consensuelles sur les champs analysés. Le Cnesco a ainsi visé à créer des lieux de débat spécifiques, réunissant des acteurs, parties prenantes des politiques éducatives analysées et issus d'univers variés (chercheurs, usagers, praticiens de terrain, décideur locaux ou nationaux partenaires de l'école [entreprises, associations...]). Dans la perspective du politiste Bruno Jobert (1992), ces lieux-tiers organisés par le Cnesco peuvent être définis comme des forums, c'est-à-dire des scènes, régies par des règles et des dynamiques propres, dont le degré d'institutionnalisation varie, et au sein desquelles des acteurs ont des échanges concernant la politique étudiée. Par les débats qu'il abrite et permet, chaque forum devient ainsi producteur de représentations et d'idées sur la politique observée en relation avec l'identité et les intérêts des acteurs qui y interviennent, les rapports de force qui les caractérisent et les règles du jeu qui les régissent. Il s'agit à la fois de lieux de débats, de controverses mais aussi d'espaces de construction intellectuelle de l'action publique, où s'élaborent des diagnostics sur la base desquels sont proposés des orientations, des principes et des instruments d'action publique. Pour Fouilleux (2000), qui s'est appliquée à enquêter sur la production et l'institutionnalisation des idées autour de la politique agri-

cole commune européenne, en retraçant les échanges au sein et entre les différents forums qui participent à cette politique, « les forums permettent de rendre intelligibles l'hétérogénéité des idées existantes autour d'une politique publique et la pluralité des systèmes de représentation et d'action dans lesquels ces idées s'inscrivent » (p. 279).

Cette démarche concrète du Cnesco s'inscrit aussi dans la logique des « forums hybrides » (Callon, Lascoumes & Barthe, 2003), ces espaces « ouverts où des groupes [de nature sociale hétérogène] peuvent se mobiliser pour débattre des choix techniques qui engagent le collectif ». À partir de l'analyse de différentes controverses socio-techniques, les politistes ont ainsi mis en évidence que des acteurs de terrain, « profanes », constitués en groupes concernés, peuvent se mobiliser autour d'incertitudes scientifiques pour faire entendre leur point de vue et débattre sur les mesures concrètes à prendre dans des forums. Ces lieux de dialogue offrent alors l'opportunité d'un dialogue renouvelé avec les chercheurs et les politiques et la possibilité de dépasser des décisions politiques unilatérales présentées comme assises sur la science. Ils pourraient apporter une réponse au travail théorique de Latour (1999) de délégitimation du monopole des scientifiques et des experts dans l'orientation des choix techniques du politique. Ce monopole des scientifiques à dire la « vérité » des choses, à définir les lois de la nature, s'inscrit dans une séparation classique science (faits)/ politique (valeurs) qui interroge quand on considère l'élaboration des politiques publiques. En effet, toutes les décisions prises par le politique, présentées comme strictement techniques et s'appuyant sur la légitimité du savoir scientifique, peuvent questionner quand elles échappent au débat démocratique. Ces lieux-tiers de débat peuvent ainsi poser les premières pierres d'un modèle de « démocratie dialogique ».

Dans le cadre de ces forums, le Cnesco s'est inscrit dans un rôle d'*ideational broker*, dans le sens que lui donne Campbell (2008). En effet, pour ce politiste qui a plus particulièrement étudié, dans l'élaboration des politiques publiques, les processus de circulation des

idées (en l'occurrence, ici, la diffusion des résultats de la recherche et des évaluations), « *different types of actors are primarily responsible for the creation, the maintenance and the dissemination of ideas* » (Campbell, 2008, p. 168). Les idées, pour avoir un effet structurant sur les débats et décisions publics, doivent s'incarner. Pour participer à la fabrication de l'action publique, les idées doivent être transportées d'un domaine à l'autre. C'est le rôle de ce que Campbell appelle des *ideational brokers*, individus ou organisations qui assurent une intermédiation en circulation d'idées, à l'intersection de plusieurs champs et réseaux capables à la fois de faire circuler et formater ces idées. Dans tous les cas, le transport des idées s'effectue conjointement à un processus de reformatage/traduction qui permet la réception dans d'autres univers. On retiendra de ces recherches que les idées ne circulent pas entre des univers de nature variée sans agent d'intermédiation.

Dans l'expérimentation du Cnesco qui constitue un dispositif associant recherche et acteurs de la communauté scientifique, on retrouve bien les différentes dimensions de l'organisation de forums de politique publique par un *ideational broker*.

Les forums se sont incarnés dans deux formats d'activité modélisés : les conférences de consensus, format dans lequel un jury d'acteurs de la communauté éducative est chargé, à partir de ressources d'évaluations scientifiques produites par les scientifiques mobilisés par le Conseil, d'auditionner des scientifiques de disciplines variées pour produire des recommandations. De même, le format conférence de comparaisons internationales a permis de réunir des décideurs français et internationaux pour échanger autour des politiques publiques, en appui sur les résultats de la recherche, afin de proposer des pistes de préconisations.

Ces forums de politiques publiques ont permis aux acteurs de manipuler des ressources scientifiques présentant des caractéristiques spécifiques dans l'univers scientifique : les rapports réalisés par les scientifiques se sont toujours inscrits dans un cadre pluridisciplinaire et un objectif de vulgarisation et de méta-analyse. Le Cnesco s'est donc construit à la fois comme une chambre d'intermédiation mais aussi comme une chambre de traduction et production de ressources scientifiques originales et de synthèse de recherche. Ce travail de l'organisme a à la fois rendu accessibles les ressources scientifiques mais aussi donné une légitimité forte aux résultats de la recherche en organisant, au cœur de ses conférences mêmes, les controverses

scientifiques nécessaires pour produire au final des points de consensus et la mise en évidence de dissensus scientifiques encore à travailler. Près de 300 chercheurs ont ainsi participé aux activités du Cnesco en six ans. Par exemple, le rapport sur les inégalités scolaires d'origines sociale et migratoire (Cnesco, 2016) a été construit à partir des contributions de 22 équipes françaises et internationales, sociologues, économistes de l'éducation mais aussi psychologues et didacticiens. Ce croisement des disciplines a permis d'analyser les causes multiples de ces inégalités de ressources, de résultats, d'orientation, depuis la classe et les pratiques pédagogiques jusqu'au niveau national embarquant des décisions de politiques publiques. Les acteurs de terrain ont ainsi bénéficié à chaque fois d'apports scientifiques originaux, riches, synthétiques et accessibles, auscultant les objets analysés à travers des prismes multiples.

L'ensemble des rapports des chercheurs ont été rendus publics, largement médiatisés et publiés sur un site internet de façon à donner l'assurance à la communauté éducative et à la société civile que toutes les conclusions des évaluations étaient mises à la disposition de chaque citoyen pour éclairer son engagement civique, et affermir ainsi l'exercice démocratique de reddition des comptes. En cinq ans, le réseau de quelque 300 chercheurs associés du Cnesco a permis de produire près de 40 rapports sur des champs éducatifs variés : les apprentissages des fondamentaux (mathématiques, lecture...), la mixité sociale, le handicap, l'enseignement professionnel, le redoublement, le décrochage, la qualité de vie à l'école...

Autre caractéristique du modèle d'évaluation développé par le Cnesco : la participation des acteurs de terrain de la communauté éducative. Ainsi, plus de 3 000 praticiens en éducation et membres de la société civile ont été directement impliqués dans l'ensemble des opérations du Cnesco à toutes les étapes de chacune des activités. La mise en agenda des thématiques d'évaluation, la définition des périmètres des recherches, la co-construction de pistes d'interprétation de résultats de recherche et, enfin, l'élaboration de recommandations ont ainsi été nourries des réflexions collectives menées avec la communauté éducative. Cette communauté a aussi porté la diffusion des ressources du Cnesco en son sein. Afin de s'assurer de l'appropriation des résultats de l'évaluation par les acteurs et les décideurs, le Cnesco a diversifié les formats de diffusion, accessibles à partir d'un site internet très fréquenté qui a joué le rôle d'un centre de

ressources (un demi-million de visiteurs uniques) : rapports scientifiques, dossiers de ressources en ligne, vidéos d'experts, dossiers de synthèse, conférences en présentiel (diffusées à distance et disponibles en *replay*), conférences de consensus, conférences virtuelles interactives...

En ce sens, le Cnesco s'inscrit très clairement dans le modèle d'évaluation des politiques publiques pluraliste, avec l'objectif de partager l'évaluation avec la communauté éducative en l'associant au processus de construction de l'évaluation. Le Cnesco n'est donc pas conçu comme un contrôleur externe « gendarme » qui interviendrait exclusivement *a posteriori* pour porter un jugement hors sol sur la qualité du fonctionnement et des résultats du système scolaire et pour diffuser dans une logique *top/down* des conclusions de recherche, mais comme un centre de ressources et un accompagnateur/facilitateur de mise en application des réformes sur des temporalités de moyen terme. La relation recherche-univers des praticiens n'est pas conçue dans un mode univoque, comme un transfert du monde savant vers le monde vulgaire mais comme une relation d'égal à égal entre les représentants des différents mondes, chacun s'enrichissant de l'expertise de l'autre dans des forums de politiques publiques régulés par des formats d'activité modélisés pour produire du collectif.

Des résultats ambivalents selon les acteurs

L'expérimentation Cnesco a produit sur près de six ans des résultats ambivalents. Si les relations avec les praticiens se sont avérées fécondes avec une forte diffusion sur le terrain, les réflexions du Cnesco et ses ressources scientifiques ont davantage peiné à nourrir la réflexion du politique.

La stratégie volontariste de production scientifique et de diffusion des évaluations, dans un cadre participatif, s'est traduite par des résultats concrets sur le terrain. La communauté éducative s'est largement emparée des différentes ressources scientifiques mises à disposition par le Cnesco depuis sa création. Plus d'un million de pages ont été consultées sur le site internet du Cnesco – dont près de la moitié en 2017 – et les vidéos d'interventions des chercheurs mobilisés totalisent plus de 160 000 vues. Les médias, avec près de 1 400 reprises, se sont largement emparés des rapports du Cnesco et diffusent ainsi les évaluations dans la

société civile. Les ressources du Cnesco sont utilisées pour nourrir des formations de terrain. Des expérimentations autour de ses recommandations ont été construites par différents opérateurs (Canopé par exemple) en lien avec les enseignants.

Si les premiers pas du Cnesco montrent l'intérêt d'une démarche évaluative scientifique et participative, résolument inscrite dans une démarche démocratique de reddition des comptes, l'organisme, supprimé dans le cadre de la *Loi pour l'école de la confiance* (2019), a entretenu des relations plus distantes avec les décideurs politiques. Le dispositif recherche/praticiens a été plus aisé à construire que la chambre d'interactions recherche-monde politique. Alors que la loi le permet, le Cnesco n'a ainsi jamais fait l'objet d'aucune saisine par les ministres de l'Éducation en place, quel que soit le quinquennat considéré, à l'exception d'une saisine sur les inégalités sociales à l'école lors de son installation. Ses recommandations ont peu réussi à se transformer en politiques publiques. Au mieux ses rapports ont-ils pu éclairer les réflexions ou certaines publications ministérielles (sur les mathématiques, la lecture par exemple).

Cette distance entre le Cnesco et le politique et ce faisant entre la recherche et la décision politique se trouve certainement expliquée par plusieurs causes, dont une partie est résumée par le politiste Leca dans la formule du « paradoxe de l'évaluation » (1993) : quand elle est possible pour le décideur, elle est inutile ; quand elle est utile pour le décideur, elle est impossible à mener. En effet, les temporalités de la recherche, de l'évaluation et du politique varient fortement. La recherche et l'évaluation s'inscrivent dans le temps long, le politique tel qu'il est encore conçu en France dans le temps de l'immédiat.

Mais au-delà de ces disjonctions de timing, le lien complexe entre, d'un côté, décision politique et de l'autre évaluation et, plus largement, recherche interroge le processus de fabrication de l'action publique. Comme le souligne Pons (2011), la dimension savante n'est qu'une des dimensions de la décision politique, soumise à un ensemble large de contraintes administratives et de pressions de groupes d'intérêt, obligeant souvent à des compromis flous, seuls à même de conduire au consensus.

Par ailleurs, la France est marquée, de façon plus générale, par la faible institutionnalisation de la place et du rôle de l'évaluation dans le processus de décision publique. Largement produite par des acteurs internes au ministère de l'Éducation, l'évaluation des politiques

éducatives demeure dans le cadre institutionnel actuel sans pouvoir prescriptif lié à ses recommandations. En France, seuls certains rapports d'évaluation développés dans le cadre du travail parlementaire peuvent donner lieu à une analyse davantage contraignante des suites données par l'exécutif aux préconisations de politiques publiques. L'intégration ou non des recommandations de l'évaluation dans l'élaboration des réformes est donc aujourd'hui laissée en France à la libre appréciation de l'exécutif. Aussi le Cnesco ne s'inscrivant pas dans un processus institutionnalisé d'usages de la recherche et des évaluations est-il largement resté à côté du politique et des processus d'élaboration des politiques publiques.

Plus largement, en France, contrairement à d'autres pays, des obligations à la fois faibles et peu mises en œuvre pèsent sur le processus décisionnel de l'exécutif. Alors que, par exemple, en Allemagne, toute décision relative à l'organisation de l'enseignement professionnel doit être documentée scientifiquement et argumentée au regard des choix politiques alternatifs possibles, la France laisse à ce jour une quasi entière liberté à l'exécutif, au-delà d'un jeu de consultations sociales, ce qui ne favorise pas l'insertion des résultats de recherche dans l'élaboration des politiques publiques. À l'exception de la démocratie sociale (de nature consultative), la France a peu développé dans le secteur scolaire un processus décisionnel invitant l'exécutif à nourrir ses réflexions de celles de lieux-tiers ou d'agences autonomes, mécanismes davantage sollicités dans le secteur de l'enseignement supérieur.

Conclusion

En conclusion, le Cnesco, fondé par la loi d'orientation de 2013 et supprimé par la *Loi pour une école de la confiance* de 2019, a permis d'expérimenter un dispositif innovant d'interactions entre la recherche et les mondes des praticiens et des décideurs politiques. Fondé sur le modèle de l'évaluation pluraliste des politiques publiques, le Cnesco a développé une méthode d'activité scientifique originale mettant à profit les réflexions des politistes et sociologues de l'action publique et incarnant les concepts de forum de politiques publiques et d'organisation d'intermédiation en idées (*ideational broker*). Son activité scientifique originale (pluridisciplinarité, international, vulgarisation, méta-analyse...) et ses formats d'activité participative (conférence de consensus...) lui ont assuré de forts engagements et adhésion des acteurs de terrain pour

produire une intelligence collective. La distance plus nette du personnel politique vis-à-vis de l'institution met en évidence des relations plus complexes entre évaluation, recherche et politique.

En développant une évaluation marchant sur deux jambes – à la fois une évaluation scientifique, portée en toute autonomie par la mobilisation d'un réseau de chercheurs et une évaluation participative –, le Conseil a cherché à répondre au double défi qui se pose aux évaluateurs (Richard & Verdier, 2004) : « engendrer des savoirs pertinents pour l'action » (p. 139) et « susciter une "forte acceptabilité" de ses conclusions, c'est-à-dire construire la légitimité politique de ses constats et préconisations ». Selon Richard et Verdier, « légitimité et pertinence des savoirs collectifs révélés et réinvestis dans le cours de l'action publique sont étroitement dépendantes » (p. 140).

En fabriquant des lieux-tiers où se sont joués et fabriqués controverses scientifiques, débats, consensus partiels, reconnaissance de dissensus et construction de préconisations, le Cnesco a posé quelques jalons d'un dialogue plus méthodique entre décideurs politiques et administratifs, praticiens, usagers, scientifiques et société civile. Ces « forums hybrides » visent à renouveler les formes d'échange. Ils permettent d'enrichir la relation souvent duale entre le politique et le savant, relation dont Latour (1999) a pu montrer les limites en termes démocratique. En effet, s'abritant derrière la dimension technique de certaines décisions de politiques publiques et la légitimité du savoir scientifique dont la neutralité n'est pas questionnée, certaines réformes peuvent échapper au débat démocratique, ce qui en retour affaiblit leur acceptabilité sociale et la capacité du personnel politique à les mettre en œuvre.

Dans les forums du Cnesco, l'hypothèse a été faite que cet exercice dialogique, s'il vient nourrir l'élaboration de réformes, peut apporter une nouvelle forme de légitimité de la décision publique, cette légitimité reposant sur la qualité des débats soigneusement préparés en amont, nourris de ressources scientifiques pluridisciplinaires, sur la diversification des points de vue confrontés et sur la solidité des consensus entre les acteurs impliqués. En ce sens, appliqués aux politiques publiques, ces forums hybrides ont pu constituer des premiers jalons d'une démocratie dialogique. Ces expériences ne doivent pas être considérées comme opposées à la démocratie représentative classique (ou délégative) mais comme des voies complémentaires capables de régénérer la vie démocratique et de réduire les logiques majoritaires abstraites (par

le vote), au profit de la prise en compte de l'existence des groupes concrets. Ces forums ne remettent pas non plus en cause la place des savoirs scientifiques mais leur refusent une position monopolistique, en tant que nourriture intellectuelle exclusive des politiques publiques.

Encore faut-il que ces mécanismes participatifs soient organisés avec méthode (qualité de la représen-

tation des parties prenantes dont les minorités, nourriture intellectuelle et formation des acteurs de ces forums, méthodologie de construction du consensus et de reconnaissance des dissensus...).

Nathalie Mons

Université de Cergy-Pontoise
nathalie.mons@u-cergy.fr

Bibliographie

- BARRÈRE A. (2009). « Les directions d'établissement scolaire à l'épreuve de l'évaluation locale ». *Carrefours de l'éducation*, n°28, p.199-214.
- BROADFOOT P. (2000). « Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'État évaluateur ». *Revue française de pédagogie*, n°130, p.43-55.
- CAMPBELL J. L. (2008). « What do we know –or not– about ideas and politics? ». In P. Nedergaard & J. L. Campbell (dir.), *Politics and Institutions*. Copenhague : DJOEF Publishers.
- CALLON M., LACOUMES P. & BARTHE Y. (2003). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris : Éd. du Seuil.
- CNESCO (2016). *Rapport sur les inégalités sociales à l'école*. Paris : MEN.
- DEMAILLY L. (2003). « L'évaluation de l'action éducative comme apprentissage et négociation ». *Revue française de pédagogie*, n°142, p.115-129.
- DUPRIEZ V. (2015). *Peut-on réformer l'école ? Approches organisationnelle et institutionnelle du changement pédagogique*. Louvain-la-Neuve : De Boeck.
- DURAN P. & MONNIER E. (1992). « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques ». *Revue française de science politique*, n°42(2), p.235-262.
- FOUILLEUX E. (2000). « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune ». *Revue française de science politique*, n°50(2), p.277-306.
- JOBERT B. (1992). « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, n°42(2), p.219-234.
- JOBERT B. (1994). *Le tournant libéral en Europe*. Paris : L'Harmattan.
- LATOUR B. (1999). *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*. Paris : La Découverte.
- LECA J. (1993). « L'évaluation dans la modernisation de l'État ». *Politiques et management public*, vol. 11, n°2, juin, p.161-173.
- MANIN B. (1996). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris : Flammarion.
- MAROY C. (dir.) (2013). *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats*. Bruxelles : De Boeck.
- MONS N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives*. Paris : PUF.
- MONS N. (2009). « Effets théoriques et réels des politiques d'évaluation standardisée ». *Revue française de pédagogie*, n°169, p.99-140.
- MONS N. (2013). *Rapport pour la préfiguration du Conseil national d'évaluation du système scolaire*. Paris : MEN.
- MONS N. & PONS X. (2013). « Pourquoi n'y a-t-il pas eu de "choc PISA" en France ? Sociologie de la réception d'une enquête internationale (2001-2008) ». *Revue française de pédagogie*, n°182, p.9-18.
- OSBORN M. (2006). « Changing the context of teachers' work and professional development: a European perspective ». *International Journal of Educational Research*, vol 45, n°4-5, p.242-253.
- PONS X. (2010). *Évaluer l'action éducative : des professionnels en concurrence*. Paris : PUF.
- PONS X. (2011). *L'évaluation des politiques éducatives*, Paris : PUF, coll. « Que sais-je ? ».
- PONS X. (2012). « Quarante ans d'évaluation ministérielle des acquis des élèves en France : complexification et politisation ». *Politiques sociales et familiales*, n°110, p.9-18.
- RICHARD A. & VERDIER E. (2004). « Évaluation et conduite de l'action publique : entre recherche d'efficacité et conquête de légitimité. Application à la décentralisation de la formation des jeunes ». *Politiques et management public*, n°22-3, p.137-161.