



# À contre-courant : dépendance au sentier, convergence et contingence. Vers une meilleure compréhension du modèle finlandais d'assurance-qualité et d'évaluation

Hannu Simola, Janne Varjo, Risto Rinne

DANS **ÉDUCATION ET SOCIÉTÉS** 2011/2 n° 28 , PAGES 35 À 51  
ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 1373-847X

ISBN 9782804165062

DOI 10.3917/es.028.0035

Date de mise en ligne : 31/01/2012

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-education-et-societes-2011-2-page-35?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# À contre-courant : dépendance au sentier, convergence et contingence. Vers une meilleure compréhension du modèle finlandais d'assurance-qualité et d'évaluation

---

HANNU SIMOLA

Institute of Behavioural Sciences, University of Helsinki  
Siltavuorenpenger 5 A  
00014 University of Helsinki  
<hannu.simola@helsinki.fi>

JANNE VARJO

Institute of Behavioural Sciences, University of Helsinki  
Siltavuorenpenger 3 A  
00014 University of Helsinki  
<janne.varjo@helsinki.fi>

RISTO RINNE

Centre for Research on Lifelong Learning and Education (CELE)  
Department of Education, University of Turku  
Assistentinkatu 5  
20014 University of Turku  
<risto.rinne@utu.fi>

Traduction de Thierry Bessy, ENS de Lyon-Institut Français de l'Éducation

La dépendance au sentier et la convergence font partie des conceptualisations courantes des relations politiques nationales et transnationales, la contingence a été théorisée plus récemment. Les deux premiers concepts sont souvent présentés de façon dichotomique dans les études comparatives : la dépendance fait référence aux spécificités nationales, la convergence correspond aux tendances internationales. Cette fausse dichotomie est peut-être plus visible en ces temps mondialisés (Joas 2004, 2008 ; Joas & Knöbl 2009). Kettunen (2008, 21) propose d'intégrer ces deux dimensions –dépendance au sentier et contingence d'une part et dépendance au sentier et convergence d'autre part– pour mener des études plus réflexives et plus subtiles.

Malgré une interdépendance internationale croissante impliquant de fait davantage de convergence, les sociétés industrialisées affichent toujours autant de différences dans leurs pratiques institutionnelles. Green (1999, 56) observe que : “Rien n’indique que les États-nations perdent la maîtrise de leurs systèmes éducatifs ou qu’ils cessent de les orienter à des fins sociales et économiques intérieures et ce en dépit de la poussée de l’internationalisme. Au contraire : au moment où les gouvernements ont de moins en moins de marges de manœuvre en matière économique et abandonnent toute souveraineté dans les domaines de la défense et des affaires étrangères, ils gardent la maîtrise de l’éducation et de la formation”.

Green (1999, 69) observe par ailleurs que si la convergence européenne s’organise autour d’un ensemble de thèmes politiques larges, dont la décentralisation de la gouvernance et le recours croissant à l’assurance-qualité et aux dispositifs d’évaluation, elle n’a pas débouché sur la convergence des structures et des processus.

Si la convergence est contestée, la dépendance au sentier est un concept analytique plus puissant. Pierson (2000, 251) estime que l’idée de dépendance au sentier sert à étayer un petit nombre de revendications clés : un large éventail de conséquences sociales est possible à partir de conditions similaires. Elles peuvent être le résultat d’événements relativement petits ou contingents ; telle ou telle initiative, une fois prise, est parfois très difficile à inverser ; par conséquent, la vie politique est souvent ponctuée de moments critiques qui influencent les contours de la vie sociale.

Il existe cependant plusieurs définitions de la dépendance au sentier. Levi (1997, 28) souligne la difficulté à quitter le sentier choisi : “La dépendance au sentier signifie qu’une fois qu’un pays ou une région s’est engagé dans une voie, les coûts d’un retour en arrière sont très élevés. D’autres options sont possibles mais l’ancrage de certaines dispositions institutionnelles fait obstruction à un renversement du choix initial”.

Le concept de contingence est polysémique : il signifie d’une part “coïncidence” ou “conjonction” et d’autre part “volonté” ou “libre arbitre” (Joas 2008, 209). Dans le premier sens, l’accent est mis sur le caractère aléatoire ou fortuit des événements : les choses arrivent par accident. Dans le second, il s’agit de la capacité à gérer les caractéristiques contingentes de la réalité telles qu’elles ont été définies par l’éminent politologue finlandais Palonen : “Le régime (politique) et la politique (publique) cherchent respectivement à enrégimenter ou à réguler la part de contingence dans la politique comme action. La politique politicienne quant à elle peut être interprétée comme l’art de se jouer de la contingence” (Palonen 1993, 13).

Quatre principes de l’assurance-qualité et de l’évaluation propres au système finlandais d’enseignement secondaire pour tous sont présentés ici. Ils ne se

discutent pas (Simola et al. 1998, Heikkinen et al. 1999) et sont largement acceptés et partagés par tous bien que les preuves empiriques soient rares pour les valider. Ils font figure de points de jonction importants entre la dépendance au sentier, la convergence et la contingence. La question traitée est de savoir pourquoi la croyance en ces pratiques existe plutôt que de déterminer si elles sont vraies ou non.

## La politique finlandaise d'assurance-qualité et d'évaluation

L'approche se fonde sur l'examen de divers documents gouvernementaux : lois, décrets, projets éducatifs, rapports nationaux pour l'OCDE et l'Union européenne et rapports d'évaluation commandés ou publiés par les autorités nationales, surtout le ministère de l'Éducation et le National Board of Education (NBE), agence indépendante chargée du suivi des programmes et de l'évaluation de l'enseignement primaire et secondaire. Des matériaux supplémentaires ont été recueillis lors d'entretiens menés en 2007 auprès d'acteurs finlandais de la politique éducative, dont des responsables du NBE, du ministère de l'Éducation, du Comité finlandais d'évaluation de l'éducation (FEEC), de l'Association des autorités locales et régionales finlandaises (AFLRA) et de la Confédération des employeurs et des industries finlandaises (CIE).

L'origine de la III<sup>e</sup> République en Finlande est souvent située à la fin des années 1980 (Alasuutari 1996, 263 ; Simola 2004). En 1987, le Cabinet du Premier ministre Harri Holkeri souhaitait un changement fondamental de politique. Pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, les conservateurs du National Coalition Party ont décroché le poste de Premier ministre mettant ainsi fin à deux décennies d'opposition. Cette période marque aussi la fin de l'accord entre le parti du centre (Centre Party) et le parti social-démocrate (Social Democratic Party) au sein du ministère de l'Éducation et du NBE. Le discours de la droite en matière d'éducation devait dominer la scène nationale pendant plus d'une décennie et le poste de ministre de l'Éducation est revenu à des personnalités de droite.

Les réformes éducatives s'inscrivent dans une vague générale de décentralisation et de déréglementation en Finlande. Ce processus débuta par la Free Municipality Experiment (loi 718/1988) qui, à titre expérimental, accorda plus de pouvoir décisionnaire aux municipalités candidates. En outre, la loi qui accorda un transfert de compétences du gouvernement central aux autorités locales (loi 707/1992) et celle sur le gouvernement local (loi 365/1995) accrurent fortement l'autonomie locale et renforcèrent la position judiciaire des municipalités. Le nouveau système alloue les crédits selon un calcul annuel par

élève et par cours et libère les municipalités du carcan budgétaire par l'allocation de sommes forfaitaires aux municipalités qui en disposent en fonction de leurs priorités.

Le programme-cadre (Curriculum Framework) lancé en 1994 marqua la première mise en place d'un système d'évaluation ; il comprend un modèle structurel d'évaluation détaillé en 33 questions mettant l'accent sur l'efficacité, la compétence et l'économie. Ce projet fut néanmoins abandonné (Simola 1995, 297). En lieu et place, le cadre d'évaluation des résultats scolaires (Framework for Evaluating Educational Outcomes) fut publié un an plus tard (NBE 1995). Au cours des années 1990, le changement d'orientation, au moins dans le discours, a été tangible (Lähdesmäki 2003, 65-69).

Le rôle fondamental de l'évaluation a été formalisé par la loi sur l'éducation fondamentale (loi 628/1998). Un système statutaire d'évaluation fut jugé nécessaire pour accompagner le passage du pilotage par les normes au contrôle et à l'évaluation des résultats. L'évaluation doit désormais "accompagner le développement de l'éducation et améliorer les conditions d'apprentissage". Conseillé par le ministère de l'Éducation, le NBE décide des moyens nécessaires à la mise en place des procédures d'évaluation. Les organisateurs (les municipalités principalement) sont tenus d'évaluer l'enseignement qu'ils dispensent et de soumettre leurs résultats à des évaluations externes qui doivent être rendues publiques (loi 628/1998, § 21).

En 1999, le NBE publia les *Critères de notation des évaluations dans l'éducation fondamentale* (NBE 1999). L'introduction rappelle le souci d'égalité devant l'évaluation, qui préside à l'orientation dans la classe suivante. Les mêmes types de critères furent publiés dans le programme-cadre pour l'évaluation initiale et intermédiaire (NBE 2004), seul dispositif d'évaluation en classe.

Le NBE mena deux enquêtes (Rajanen 2000, Löfström et al. 2005) sur la mise en œuvre de l'assurance-qualité et de l'évaluation au niveau local. L'enquête effectuée en 2000 (Löfström et al. 2005, 19) montre que seul un tiers des prestataires dispensent une forme d'évaluation qui sous-tend leur travail (Rajanen 2000, 31). En 2005, rares sont ceux qui utilisent les modèles promus par l'Association des autorités locales et régionales finlandaises (AFLRA) – norme ISO, récompenses qualité (Quality Awards), cadre méthodologique établi par la Fondation européenne pour la gestion de la qualité. Parmi ceux qui se servent d'un modèle, 25% ont recours à celui du NBE. La grande majorité (plus de 70%) affirme s'appuyer sur "différents modèles", ce qui en clair va d'une absence totale d'évaluation à la conception et à la mise en œuvre d'un modèle entièrement nouveau.

En 2002, la Commission pour l'éducation et la culture du Parlement finlandais dressa le bilan suivant : l'évaluation n'a eu que très peu d'effets à l'échelon des municipalités et des établissements. Les évaluations nationales ont été

prises en œuvre dans une mesure honorable mais il n'y a eu aucun suivi de la façon dont ces évaluations influencent le parcours des évalués et le développement des établissements... Seule l'évaluation des prestataires les plus importants semble être systématique et fondée sur un système reconnu par l'administration. Nombre de municipalités sont encore au tout début du processus d'évaluation (CEC 2002).

Savoir si "l'assurance-qualité et l'évaluation, hormis l'évaluation traditionnelle des élèves, est au cœur des missions quotidiennes en Finlande" (Rinne et al. sous presse) reste une question ouverte. Les retours d'expérience du local montrent que les pratiques sont variables (Rajanen 2000, Löfström et al. 2005, Lapiolahti 2007). Le Comité finlandais d'évaluation de l'éducation (FEEC) créé en 2003 a grossi les rangs du réseau de l'assurance-qualité et de l'évaluation. Aucune initiative visant son autorité et sa coordination n'a été proposée.

## Les quatre doctrines du modèle finlandais

Notre hypothèse est qu'il existe un modèle finlandais d'assurance-qualité et d'évaluation de l'instruction obligatoire différent de celui des grandes tendances internationales des politiques d'évaluation. Il repose sur quatre éléments :

- Les informations issues de cette assurance-qualité sont d'abord destinées à l'administration et aux décideurs nationaux et municipaux et seulement après à d'autres groupes d'intérêt –élèves, parents.
- L'épanouissement est visé, non le contrôle, la sanction ou l'attribution de crédits.
- Les évaluations des apprentissages par échantillons sont préférées aux tests nationaux obligatoires sur l'ensemble de la cohorte.
- La publication de classements n'est pas nécessaire.

## Des informations destinées en priorité à l'administration

La nouvelle loi sur l'éducation a été pensée de 1993 à 1996 lors de deux groupes de travail dont le second a établi que l'objectif de l'évaluation était de produire des informations à destination des autorités éducatives en priorité (ME 1996, 85). La référence aux familles en recherche d'informations pour le choix de l'école est incidente. La loi sur l'éducation fondamentale (loi 628/1998) et le décret sur l'évaluation de l'éducation (A150/2003) ne citent familles, parents ou clients qu'en ce qui concerne la réussite éducative des enfants. À aucun moment, les résultats de l'évaluation ne sont liés au choix de l'école. L'administration est le groupe-cible, impression confirmée par une publication récente du ministère de l'Éducation (ME 2007a, 12-13).

## L'épanouissement comme objectif

Les sanctions sont absentes du système finlandais d'assurance-qualité et d'évaluation. D'après un groupe de travail ministériel (1990), l'objectif est de "poser les fondations de l'épanouissement éducatif" (ME 1990, 30). Au milieu des années 1990, les textes officiels ont réaffirmé qu'il s'agissait de "servir à développer les services éducatifs et non à assurer le contrôle administratif" (ME 1995, 55 ; 1996, 85). La loi sur l'éducation fondamentale (loi 628/1998, § 21) stipule que "l'objectif de l'évaluation est d'accompagner le développement de l'éducation et d'améliorer les prérequis de l'apprentissage". Depuis, le soutien politique à cette démarche est sans faille. La Commission pour l'éducation et la culture affirme que "le système d'évaluation est un composant essentiel du développement de l'éducation et non un outil administratif de surveillance" (CEC 3/1998).

L'accent sur le développement signifie que l'interprétation des résultats des évaluations et la répartition des crédits sont dissociées (ME 1997). La Commission administrative du Parlement finlandais conclut que l'évaluation des services de base mise en place par les Agences administratives régionales ne sert pas au contrôle administratif (AC 2000, 2).

Le Conseil finlandais d'évaluation de l'éducation souligna également le caractère développemental de l'évaluation : "L'évaluation encourage l'efficacité sociale de l'éducation par l'apport d'informations fiables aux responsables politiques, praticiens et groupes d'intérêts du secteur éducatif, et soutient le développement qualitatif de l'éducation" (FEEC 2005, 17).

Dans un entretien, un acteur central de l'assurance-qualité déclara : "Ce qui était crucial pour nous, c'était d'éviter de créer un système de contrôle mais de veiller à ce que l'information produite soit consacrée au travail de développement".

L'accent sur le développement implique que l'évaluation doit être indépendante, d'où la séparation totale entre la partie administration et la partie évaluation. "La sauvegarde de l'indépendance passe par l'absence de pouvoir de l'administration et des décideurs politiques sur l'organisation, les processus, le programme et le financement des évaluations. L'indépendance est mieux garantie lorsque les parties et experts impliqués dans le développement éducatif ne participent pas directement aux évaluations externes" (FEEC 2005, 16).

## L'absence de tests nationaux

Un consensus existe parmi les responsables politiques nationaux autour de l'idée qu'une recherche ciblée, thématique par échantillons suffit à suivre les performances scolaires. Les tests nationaux sont unanimement considérés comme trop coûteux et provoquant des effets secondaires négatifs, comme le montre la lit-

térature anglo-américaine. Néanmoins, la Confédération des employeurs et des industries finlandais (CIE) renouvela à travers des pamphlets dans les années 1980 et 1990 sa demande de faire de l'instruction obligatoire un véritable atout dans la compétition économique internationale. Dans la *Productivité de l'éducation* (CIE 1990), le patronat préconisa la mesure des acquis de l'apprentissage, la répartition optimale des crédits et la satisfaction des consommateurs et des examens nationaux de fin d'année (Purhonen 2005, 63). Dans la première version de la loi sur l'éducation de 1999, l'idée de tests nationaux pour l'instruction obligatoire voit le jour : "Il a été décidé d'organiser des tests annuels pour tous les élèves dans plusieurs matières. À partir des résultats de ces examens, le niveau d'enseignement et la réalisation des objectifs éducatifs dans les municipalités et les établissements scolaires seront évalués" (Numminen 1994, 105-106).

Cependant, la Finlande n'a pas suivi le mouvement d'obligation de rendre compte (accountability) à l'initiative des Anglo-Saxons. L'évaluation des acquis des élèves fait traditionnellement partie des missions des enseignants et des établissements scolaires. La seule évaluation standardisée est l'examen d'entrée dans l'enseignement supérieur passé à la fin du secondaire. Avant, aucun test ni examen national externe ne sont requis (Aho, Pitkänen & Sahlberg 2006, 12). Le *Cadre d'évaluation des résultats scolaires en Finlande* (NBE 1995, 36), qui mesure les résultats du système à partir d'échantillons nationaux et non de tests généraux, a confirmé cette politique.

## L'absence de classement des établissements

Presque aucun responsable éducatif ou politique n'a défendu le classement des établissements scolaires ni leur comparaison à partir d'indicateurs de performance (CEC 1998, 2004). Paradoxalement, ces réticences sont encouragées par la tradition bureaucratique finlandaise (Pekonen 2005, Tiihonen 2004) : les innovations administratives sont censées accompagner le système plutôt qu'éclairer les citoyens.

Le Comité finlandais d'évaluation de l'éducation a mis en avant le développement possible de l'évaluation et l'anonymat des établissements scolaires dans sa stratégie : "La publicité donnée aux résultats des évaluations n'entraînera ni le classement des écoles ni le catalogage positif ou négatif des enseignants ou des écoles sur la base d'une source partielle. Lorsqu'il s'agira de faire état de l'analyse d'un échantillon national, aucune donnée permettant de reconnaître telle ou telle école ne sera donnée ; en revanche, lorsque seules quelques écoles sont concernées, un rapport national d'évaluation peut aussi intégrer des informations sur une école en particulier. Il est alors nécessaire que l'évaluation se fasse en coopération avec l'école et qu'elle serve à son développement" (FEEC 2005, 36).

L'administration centrale et l'administration locale ne cachent pas leurs réticences face aux classements. Le consensus informel des municipalités sur la non-utilisation des résultats des évaluations à des fins de classement en est un bon exemple (Simola et al. 2009).

## Les tentatives de rupture du consensus

Cette politique fut naturellement remise en cause. La récession économique du début des années 1990 marqua un tournant et un comité présenta un projet de loi (ME 1996a) pour faire valoir le "point de vue de la solidarité sociale". La loi sur l'éducation fondamentale (1998) confirma la liberté du choix de l'école pour les parents dans tout le pays mais les municipalités ont conservé le droit de le restreindre car il ne doit pas remplacer le droit des autres enfants à être scolarisés dans l'école de rattachement. La Commission sur l'éducation du parlement parle du droit d'être scolarisé dans l'école voisine de son domicile (172-173, 175), ce qui de fait limite le choix. Dans quelques grandes villes, dans la plupart des villes moyennes et dans les villages, le choix de l'école n'existe pas vraiment et il n'y a donc aucune demande d'informations sur l'assurance-qualité (Seppänen 2003, 2006).

Les agences administratives régionales de l'État et le ministère des Finances (ALFRA & MoF 1998, 13) s'opposent à la doctrine exclusivement pro-développement de l'assurance-qualité, tout comme l'Association des collectivités locales et régionales finlandaises (AFLRA) pour qui toute évaluation par des organisations municipales contribue à l'évaluation par la municipalité, ce qui en fait un outil de gestion et de contrôle (AFLRA 2001, 23 ; Granö-Suomalainen & Lovio 2002, 7).

Deux recours (en 2000 et 2003) auprès des tribunaux administratifs régionaux ont été déposés contre la décision des autorités éducatives municipales de ne pas publier les informations propres à chaque école. Dans les deux cas, ils portèrent sur les indicateurs de performance de chaque école qui, d'après les parents d'élèves, étaient essentiels pour choisir le bon établissement. Ces procès, intentés par de grands groupes de médias (Simola 2006), concernaient de grandes villes (Turku et Vantaa). À Turku, le tribunal administratif de Turku donna raison aux autorités éducatives municipales. À Vantaa, le tribunal administratif d'Helsinki rendit un verdict inverse, ordonnant aux autorités locales de remettre les résultats des évaluations de chaque école au plaignant. La municipalité de Vantaa porta l'affaire devant la Cour administrative suprême et demanda le rejet. Cette dernière confirma le verdict (Simola 2006). Néanmoins, seuls quelques journaux de province ont publié les résultats des évaluations établissement par établissement. Ce silence est très significatif de l'éthique finlandaise concernant les palmarès en général.

L'avenir des évaluations nationales à partir d'échantillons est désormais compromis suite à la déclaration de Timo Lankinen avant sa nomination comme directeur général du NBE : "Le suivi des acquis sera effectué sous forme d'examen par Internet dans tous les établissements. Ces examens ont vocation à évaluer quels objectifs d'apprentissage ont été atteints et à établir un diagnostic général de l'état de l'éducation. L'objectif est d'abandonner les évaluations des acquis des élèves à partir d'échantillons et de fournir des informations et un retour d'expérience à l'ensemble de la cohorte d'âge et à tous les enseignants concernés" (ME 2007b, 194).

Le nouveau livre vert *Éducation fondamentale 2020. Objectifs généraux et répartition des heures de cours*, sous la direction de Lankinen, insiste tant sur les critères d'évaluation que l'opposition et le parti social démocrate affirment que son application introduirait forcément les classements de performance en Finlande (ME 2010, 207).

À la lumière de ces évolutions, la doctrine finlandaise de l'évaluation semble moins solide. Selon un des interrogés, l'internationalisation de la Finlande remet en question de vieilles habitudes. "Mais si vous écoutez les parents cultivés, vous remarquerez qu'ils sont tous d'accord pour dire qu'il y a de bonnes et de mauvaises écoles et qu'ils ont le droit de savoir quelles sont les différences entre les établissements. Ce n'est pas encore très fréquent mais ça l'est déjà beaucoup plus que dans les années 1990. Or ce genre de parents a une influence considérable dans la société. C'est aussi une question de mondialisation parce qu'ils sont très au courant de ce qui se passe dans d'autres pays. Dans ces circonstances, ils ne voient pas la situation de leurs enfants dans le contexte et la tradition politique finlandaise. Ils se disent que si c'est autorisé ailleurs, pourquoi ça ne le serait pas ici en Finlande" (Entretien 11, 2007).

L'évaluation de l'éducation finlandaise mélange donc un consensus sur les orientations à mener et les origines endogènes de la réforme et une résistance passive mais persistante aux modèles internationaux de recomposition de l'éducation. La dépendance au sentier est une question différente : malgré des orientations politiques nationales, il est difficile de voir cette trajectoire comme une entité fonctionnelle, coordonnée et dirigée de façon normative.

## Conflit entre convergence et dépendance au sentier

Depuis le début des années 1990, la convergence et la dépendance au sentier sont en contradiction dans la politique éducative finlandaise. Après des décennies de finlandisation (*Finlandisierung*), il y eut un mouvement très fort vers la convergence pour faire accepter le pays comme société occidentale industrialisée. Cependant, les décisions sociales et éducatives restèrent fortement imprégnées des valeurs sociales démocrates et agraires d'égalité.

La position de la Finlande à mi-chemin entre l'Est et l'Ouest a défini sa politique de coopération internationale jusqu'à la chute du mur de Berlin et l'effondrement du "socialisme réel" des années 1990. L'influence de l'OCDE et de l'Occident fut tardive et l'ouverture au néolibéralisme le fut encore plus. Le récit collectif de l'éducation comme entreprise nationale au service de tous les élèves sans distinction s'est étioilé au cours des années 1990. Le NBE dans ses *Propositions pour un programme structurel en éducation* (1992) estime que le développement du système éducatif finlandais doit être défini par "l'obligation décentralisée de rendre compte au service des consommateurs", le "financement public fondé sur les résultats" et "l'auto-apprentissage".

La Finlande est devenue l'élève-modèle de l'OCDE (Rinne et al. 2004, Rinne 2007) davantage par ses choix politiques techniques et progressifs que par ses déclarations néolibérales. Un ancien homme politique souligne que ces "changements de politique éducative s'effectuèrent par petites touches" (Rinne et al. 2001). L'OCDE affirme que la Finlande "est connue pour suivre les conseils de l'OCDE. Elle devrait continuer à le faire pour façonner l'avenir d'un secteur éducatif dynamique" (OECD 2003, cité dans Rinne et al. 2004).

Les titres de certaines publications (en finlandais) du NBE et du ministère des Affaires étrangères sont très évocateurs du respect affiché envers l'OCDE : *Enseignements de l'analyse de l'OCDE* (Laukkanen & Kyrö 2000), *L'OCDE : une base solide pour la prise de décisions* (1999), *L'OCDE : guide pour la prise de décisions au XXI<sup>e</sup> siècle* (2001), *Les ressources de l'OCDE au service de la prise de décisions à l'époque de la mondialisation* (2005). La position très réceptive des responsables politiques de l'éducation finlandais envers l'OCDE n'est pas passée inaperçue. Les personnes interrogées dans l'étude de Niukko (2006) parlent d'un respect mutuel renforcé par le coup de projecteur sur ce pays suite à ses excellents résultats dans l'étude PISA (Grek et al. 2009, 17, 14).

PISA a notamment appris aux responsables de l'éducation la valeur marchande des comparaisons internationales. Les entretiens laissent apparaître que l'OCDE est perçue comme un passeur transcendant de raison (Niukko 2006, 112), l'instigateur d'une communauté consensuelle (Weber 1981), d'un discours de vérité (Foucault 1989), d'un style de raisonnement (Hacking 1990). Les personnes interrogées décrivent ainsi l'importance et le sens des réunions et des textes de l'OCDE : "doctrine de l'OCDE" (Niukko 2006, 122 et 126), "thèmes actualisés" (111), "magie des nombres" (117), "la seule table où la Finlande peut s'asseoir avec les pays du G8" (130), "un conseil des sages" (131), "guidant les États membres dans la même direction", "engagement moral", "effet indirect" (144), "l'économique comme nature primaire de l'éducation" (161-164), "modernisation" (acteur politique finlandais 3).

En termes de dépendance au sentier, il faut souligner que la Finlande a été parmi les derniers pays en Europe à rendre l'instruction obligatoire. La loi sur

l'enseignement primaire a été promulguée en 1921, son application a été lente et l'instruction obligatoire est entrée en vigueur quelques mois seulement avant la Seconde Guerre mondiale (Simola & Rinne sous presse, Rinne & Salmi 1998, 27 ; Ramirez & Boli-Bennett 1982, Rinne 1984).

En raison de la formation tardive du système éducatif, les écarts entre générations sont parmi les plus grands en Europe (Simola & Rinne, sous presse). Ce constat témoigne de la réussite très récente de la Finlande en éducation. L'absence de concept analogue à celui d'équité indique le pouvoir symbolique de l'égalité dans le discours finlandais sur l'éducation. Deux conceptions contrastées de l'égalité prévalent (FEEC 2005, 15) : "Le bien-être économique et social de la société finlandaise repose sur un enseignement public égalitaire. Sa mission est de garantir à la fois l'accès à un enseignement de qualité quels que soient le genre, l'âge, le lieu d'habitation, la langue maternelle ou le statut socio-économique et le droit à une scolarité en fonction de ses capacités, de ses besoins spécifiques et de son développement personnel".

## Égalitarisme, libéralisme et contingence finlandaise

La récession de 1991 à 1993 a provoqué la crise économique la plus grave en Finlande en temps de paix. Nombre d'indicateurs montrent qu'elle a été la plus marquée des pays industrialisés, comparable à la récession des années 1930 et à celle de la fin des années 2000 (Rinne et al. 2002, Simola et al. 2002, Klander & Virtanen 2002).

L'élite économique et politique du pays reconnaît largement que sans la décentralisation, les municipalités n'auraient pas pu réduire les dépenses autant qu'elles l'ont fait pendant la récession. Ainsi, le nouveau mode de gouvernance décentralisé et déréglementé a été influencé par les réductions budgétaires : "D'après l'OCDE, le niveau de décentralisation de l'administration de l'éducation en Finlande est un des plus élevés en Europe" (Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 129, 92).

La Finlande est un des rares pays européens AFLRA sans contrôle direct du national vers le local (Eurydice 2004), d'où un espace dans lequel l'AFLRA s'est engouffré. D'après cette association (2001), les municipalités ne sont plus de simples prestataires qui exécutent des décisions nationales mais de véritables acteurs politiques qui poursuivent leurs propres objectifs (Kauko & Varjo 2008, Sarjala 2002). Le ministère de l'Éducation et le NBE considèrent l'assurance-qualité et l'évaluation du point de vue du système éducatif et des lois qui y sont attachées alors que l'AFLRA, le ministère de l'Intérieur et souvent le ministère des Finances, les envisage en termes de services et de législation municipaux. Les

deux cherchent à être à l'avant-garde du discours sur l'évaluation en éducation (Simola et al. 2009).

La forte autonomie municipale, renforcée par la récession des années 1990, a contribué à ralentir la mise en place et le développement technique de l'assurance-qualité et de l'évaluation de l'enseignement secondaire. Si l'autonomie municipale a joué un rôle éminent face à la montée de la convergence, d'autres facteurs contingents –la revalorisation du modèle compréhensif et le miracle PISA– ont encouragé la dépendance au sentier égalitaire.

La récession des années 1990 a accéléré le changement et aussi réaffirmé l'éthique égalitaire nordique et donc le modèle compréhensif. Ahonen (2001) affirme que la récession a modifié le climat politique et favorisé le retour vers les valeurs nordiques traditionnelles et partant la défense de l'école pour tous sans distinction parmi les élèves. L'autre événement inattendu fut le succès de la Finlande aux tests PISA. Il a à la fois étouffé les pressions en faveur de l'autonomie municipale et contenu d'autres innovations mercantiles.

## Conclusion

L'objectif de cet article est double. Appuyé sur les concepts de convergence, de dépendance au sentier et de contingence, il explicite la politique finlandaise d'assurance-qualité et d'évaluation. Ces concepts et leur association permettent de jeter la lumière sur le cas finlandais et notamment sur une contradiction forte : les Finlandais se sont engagés dans la voie internationale de la convergence au sein de la famille libérale occidentale malgré une forte dépendance au sentier fondée sur l'égalitarisme agraire et sociodémocrate. Cette analyse n'épuise pas les spécificités du modèle finlandais (Simola 1992, Rinne et al. 2002, Simola 2005, Simola & Rinne, sous presse). Cette expérience peut servir à étayer une conceptualisation susceptible d'être utile ailleurs.

## Références bibliographiques

- A 150/2003 *Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista* [Decree on the Evaluation of Education]
- AC 8/2000 *Hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 8/2000 vp.* [Memorandum from the Administrative Committee], *Hallituksen esitys laiksi lääninhallituslain 2 & 4 §:n muuttamisesta*
- AHO E., PITKÄNEN K. & SAHLBERG P. 2006 *Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968*. The World Bank Education: Working paper series-2. Washington DC: The World Bank

- AHONEN S. 2001 The end of the common school - Change in the ethos and politics of education in Finland towards the end of the 1900s. in Ahonen S. & Rantala J. eds *Nordic lights education for nation and civic society in the Nordic countries, 1850-2000*. Helsinki: Finnish Literature Society, 175-203
- ALASUUTARI P. 1996 *Toinen tasavalta. Suomi 1946-1994*. [The Second Republic: Finland 1946-1994]. Tampere, Vastapaino
- ALFRA 2001 *Sivistystoimen arviointi on osa valtuustotason arviointia* [The Evaluation of Education and Culture is the Municipal Council's Duty], *Yleiskirje* 13/80/2001, Helsinki, Suomen Kuntaliitto
- ALFRA & MoF 1998 Julkisten palveluiden laatustrategia. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Valtiovarainministeriö, *Cambridge Journal of Education* 29 (2), 195-206
- CEC 3/1998. Sivistysvaliokunnan mietintö SiVM 3/1998. [Memorandum from Committee for Education and Culture], Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi
- CEC 11/2002 *Sivistysvaliokunnan mietintö SiVM 11/2002* [Memorandum from Committee for Education and Culture], Hallituksen esitys laeiksi eräiden koulutusta koskevien lakien sekä Opetushallituksesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta
- CIE 1990 *Koulutuksen tuottavuus* [The productivity of Education], Helsinki, Suomen Työntantajain Keskusliitto
- EURYDICE 2004 *Evaluation of Schools Providing Compulsory Education in Europe*. Brussels: European Commission. Directorate-General for Education and Culture
- FEEC 2005 *New Directions in Educational Evaluation. Evaluation Programme 2004-2007*. Publications of the Finnish Education Evaluation Council 3. Jyväskylä: The Finnish Education Evaluation Council
- FOUCAULT M. 1989 *The archaeology of knowledge* (trans. Sheridan Smith A.M.), London, Routledge
- GRANÖ-SUOMALAINEN V. & LOVIO M. (toim.) 2002 *Mihin me pyrimme? Miksi arvioida kunnan koulutus- ja kirjastopalveluja?*, Helsinki, Suomen Kuntaliitto
- GREEN A. 1999 "Education and globalization in Europe and East Asia: Convergent and divergent trends", *Journal of Education Policy*-14(1), 55-71
- GREK S., LAWN M., LINGARD B., OZGA J., RINNE R., SEGERHOLM. C. & SIMOLA H. 2009 "National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland". *Comparative Education*-45(1), 5-21
- HACKING I. 1990 *The Taming of Chance*, Cambridge, Cambridge University Press
- HEIKKINEN S., SILVONEN J. & SIMOLA H. 1999 "Technologies of Truth: Peeling Foucault's Triangular Onion", *Discourse*-20(1), 141-157
- JOAS H. 2004 "Morality in an age of contingency", *Acta Sociologica*-47, 392-399
- JOAS H. 2008 "Kontingenssin aikakausi" [The Era of Contingency], *Sociologia*-45(3), 203-212
- JOAS H. & KNÖBL W. 2009 *Social theory: twenty introductory lectures*, New York, Cambridge University Press
- KAUKO J. & VARJO J. 2008 "Age of Indicators - Changes in the Finnish Education Policy Agenda", *European Educational Research Journal*-7(2), 219-231
- KETTUNEN P. 2008 *Globalisaatio ja kansallinen me*. [Globalisation and National Us], Tampere, Vastapaino

- KIANDER J. & VIRTANEN S. 2002 *1990s economic crisis: the research programme on the economic crisis of the 1990s in Finland: final report*, Helsinki, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
- L 365/1995 *Kuntalaki* [The Local Government Act]
- L 628/1998 *Perusopetuslaki* [The Basic Education Act]
- L 718/1988 *Laki vapaakuntakokeilusta* [The Law on Free Municipality Experiment]
- LÄHDESMÄKI K. 2003 "New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen" [New public management and reforming public sector management], *Acta Wasaensia-113*, Vaasa, University of Vaasa, 65-69
- LAPIOLAHTI R. 2007 "Koulutuksen arviointi kunnallisen koulutuksen järjestäjän tehtävänä. Paikallisen arvioinnin toteutumisedellytysten arviointia erään kuntaorganisaation näkökulmasta" [Evaluation of schooling as a task of the communal maintainer of schooling – What are the presuppositions of the execution of evaluation in one specific communal organization], *Jyväskylän yliopisto, Kasvatustieteiden laitos. Jyväskylä studies in education, psychology and social research* 308
- LAUKKANEN R. & KYRÖ M. eds 2000 *Oppia OECD:n analyyseista* [Learning from the Analysis of the OECD], Helsinki, Opetushallitus
- LEVI M. 1997 A Model, a Method and a Map: Rational Choice and Historical Analysis, in Lichbach M. & Zuckerman A. eds *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press
- LÖFSTRÖM E., METSÄMUURONEN, J., NIEMI E., SALMIO K. & STENVALL K. 2005 *Koulutuksen paikallinen arviointi vuonna 2004* [The local evaluation of education in 2004]. Arviointi 2/2005, Helsinki, Opetushallitus
- ME 1990 *Koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnista. Arviointimenettelyä selvittäneen työryhmän muistio* [On evaluation of educational outcomes], Opetusministeriön työryhmien muistioita 1990, 23, Helsinki, Opetusministeriö
- ME 1995 *Koululainsäädännön kokonaisuudistus* [Reformation of the education legislation], Opetusministeriön työryhmien muistioita 1995-1
- ME 1996 *Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus* [The reform of education legislation]. Komiteamietintö 1996-4, Helsinki, Opetusministeriö
- ME 1997 *Koulutuksen arviointistrategia* [Evaluation Strategy for Education], Helsinki, Opetusministeriö
- ME 2007a *Koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän muistio* [Memorandum from working group developing national system of educational evaluation], Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007-27, Helsinki, Opetusministeriö
- ME 2007b *Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä* [The position, role and tasks of Finnish National Board of Education and the steering of the educational branch in a changing operating environment], Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007-46, Helsinki, Opetusministeriö
- MEC 2010 *Perusopetus 2020 - yleiset valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako* [Basic education 2020 - the national general objectives and distribution of lesson hours]. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010-1. Reports of the Ministry of Education and Culture, Finland. Helsinki, Opetus- ja kulttuuriministeriö

- NBE 1992 *Opetushallituksen ehdotus opetustoimen rakenneohjelmaksi* [Proposal of the National Board of Education for a Structural Programme of Education], Helsinki, Opetushallitus
- NBE 1995 *Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli* [A framework for evaluating educational outcomes in Finland], Arviointi 9/1995, Helsinki, Opetushallitus
- NBE 1999 *A Framework for Evaluating Educational Outcomes in Finland. Evaluation 8/1999*. Helsinki: National Board of Education
- NBE 2004 *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet* [National Core Curriculum], Helsinki, Opetushallitus
- NIUKKO S. 2006 *Yhteistyötä ilman riskejä? OECD:n rooli Suomen konlutuspolitiikassa*, Turku, Turun yliopisto
- NUMMINEN J. 1994 *Koulutuspolitiikan vaihtoehdot* [The Alternatives of Education Policy], Helsinki, Otava
- OECD 1992 *Education at a Glance*. OECD indicators, Paris, OECD
- PALONEN K. 1993 Introduction: From Policy and Polity to Politicking and Politicization, in Palonen K. & Parvikko T. eds *Reading the Political: Exploring the Margins of Politics*, Helsinki, The Finnish Political Science Association
- PEKONEN K. 2005 *Suomalaisen hallitsemiskäsitteistön historiaa* [On the history of Finnish administrative concepts], Helsinki, Yliopistopaino
- PIERSON P. 2000 "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics". *American Political Science Review*-94(2), 251–267
- PURHONEN K. 2005 Eteläranta peruskoulun ja yksityiskoulujen puolesta. in Hämäläinen K., Lindström, A. & Puhakka J. eds *Yhtenäisen peruskoulun menestystarina* [The Success story of Common Comprehensive School], Helsinki, Yliopistopaino kustannus
- RAJANEN J. 2000 *Selvitys koulutuksen paikallisen tason arvioinnin tilasta* [The state of local-level evaluation], Arviointi 11/2000, Helsinki, Opetushallitus
- RAMIREZ F. & BOLI-BENNETT J. 1982 Global patterns of educational institutionalization, in Altbach P. & Kelly G. eds, *Comparative Education*, New York: Macmillan, 15-38
- RINNE R. 1984 *Suomen oppivelvollisuuskoulun opetussuunnitelman muutokset vuosina 1916-1970. Opetussuunnitelman intentioiden ja lähtökohtien teoreettis-historiallinen tarkastelu* [The Changes of the Curriculum of Finnish Compulsory Education in 1916-1970], Turun yliopiston julkaisuja, Sarja C:44
- RINNE R. 2007 "Tasa-arvon lupauksia ja harvojen huippujen reaali politiikkaa", [Promises of equality and realpolitik of the few], *Kasvatus*-38(5), 479-481
- RINNE R., KALLO J. & HOKKA S. 2004 "Too eager to comply? OECD education policies and the Finnish response", *European Educational Research Journal*-3(2), 454-485
- RINNE R., KIVIRAUMA J. & HIRVENOJA P. 2001 Nordic educational policy under siege: educational politicians tell their stories. in Lindblad S. & Popkewitz T. eds *Listening to Education Actors on Governance and Social Integration and Exclusion*, Uppsala, University of Uppsala, Uppsala Reports on Education 37, 77-132
- RINNE R. & SALMI E. 1998 *Oppisen uusi järjestys* [The new order of learning], Tampere, Vastapaino
- RINNE R., SIMOLA H. & KIVIRAUMA J. 2002 "Abdication of the Education State or Just Shifting Responsibilities? The appearance of a new system of reason in construc-

- ting educational governance and social exclusion/inclusion in Finland”, *Scandinavian Journal of Educational Research*-46(3), 247-264
- RINNE R., SIMOLA H., MÄKINEN-STRENG M., SILMÄRI-SALO S. & VARJO J. (in press) *Hyvä, paha vai merkityksetön? Suomalaisen perusopetuksen laadunarviointi rehtoreiden ja opettajien silmin* [Good, bad or insignificant? The principals' and teachers' view on QAE in basic schooling in Finland]. Research in Educational Sciences. Finnish Educational Research Association
- SARJALA J. 2002 Arvioinnin merkitys koulutuspolitiikassa [The meaning of evaluation in education policy], in Olkinuora E., Jakku-Sihvonen R. & Mattila E. eds *Koulutuksen arviointi. Lähtökohтия, malleja ja tilannekatsauksia* [The Evaluation of Education. Starting Points, Models and Snapshots]. University of Turku. Publications of the Faculty of Education B:70
- SEPPÄNEN P. 2003 “Patterns of ‘public-school markets’ in the Finnish comprehensive school from a comparative perspective”. *Journal of Education Policy*-18(5), 513-531
- SIMOLA H. 1992 De missão a especialidade: a integração da formação de professores na universidade finlandesa, in Nóvoa A. & Popkewitz T.S. eds *Reformas Educativas e Formação de Professores*, Lisboa, EDUCA, 97-108
- SIMOLA H. 1995 “Paljon vartijat. Suomalainen kansanopettaja valtiollisessa kouludiskurssissa 1860-luvulta 1990-luvulle”, [The Guards of Plenty. The Finnish school teacher in state educational discourse from the 1860s to the 1990s], Helsinki, Helsingin yliopisto. Opettajankoulutuslaitos. Tutkimuksia 137
- SIMOLA H. 2004 Kohti kolmannen tasavallan koulutuspolitiikkaa? Uusi hallinnan tapa, koulutus ja syrjäytyminen suomessa. [Towards education policy of the Third Republic: New mode of governance, education and exclusion in Finland], in Löfström J., Rantala J. & Salminen J. eds. *Esseitä historiallis-yhteiskunnallisesta kasvatuksesta*, Helsinki, Historiallis-yhteiskuntatiedollisen kasvatuksen tutkimus- ja kehittämiskeskus, 115-138
- SIMOLA H. 2005 “The Finnish miracle of PISA: historical and sociological remarks on teaching and teacher education”, *Comparative Éducation*-41(4), 455-470
- SIMOLA H. 2006 Globalisation of Finnish Educational Governance - School Performance Indicators and their Publication as a Case in Point. in Kallo J. & Rinne R. eds *Supranational Regimes and National Education Policies. Encountering Challenge. Research in Educational Sciences-24*. Turku: Finnish Educational Research Association
- SIMOLA H., RINNE R. & KIVIRAUMA J. 2002 “Abdication of the Education State or Just Shifting Responsibilities? The appearance of a new system of reason in constructing educational governance and social exclusion/inclusion in Finland”, *Scandinavian Journal of Educational Research*-46(3), 237-246
- SIMOLA H., RINNE R., VARJO J., KAUKO J. & PITKÄNEN H. 2009 “Quality Assurance and Evaluation (QAE) in Finnish Compulsory Schooling: A National Model or Just Unintended Effects of Radical Decentralisation?”, *Journal of Education Policy*-24(2), 163-178
- SIMOLA H. & RINNE R. (in press) Education Politics and Contingency: Belief, Status and Trust behind the Finnish PISA Miracle, in Pereyra M. ed. *PISA under Examination: Changing Knowledge, Changing Tests, and Changing Schools*. Sense Publishers
- SIMOLA H. & HEIKKINEN S., SILVONEN J. 1998 A catalog of possibilities: Foucaultian history of truth and education research in Foucault's Challenge, in Popkewitz T.

- & Brennan M. eds *Discourse, Knowledge and Power in Education*, New York: Teachers College Press
- STATISTICS FINLAND 1999 *Statistical Yearbook of Finland-94*, Helsinki, Statistics Finland
- TEMME M., AHONEN P. & OJALA T. 2002 *Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi* [Evaluation of the Finnish education administration], Helsinki: Opetusministeriö
- TIIHONEN S. 2004 *From governing to governance: A process of change*, Tampere, Tampere University Press
- WEBER M. 1981 *General Economic History*, New Brunswick N.J.: Transaction