

Le niveau d'huile, le moteur et la voiture : les enjeux d'une évaluation de la qualité de l'enseignement par les indicateurs

Cet article est déjà paru dans *Éducation et Société*, n°18, INRP, 2006/2.

Norberto Bottani

Consultant indépendant
norberto.bottani@oxydiane.net

Y a-t-il un enjeu de l'évaluation de la qualité de l'enseignement par les indicateurs ? La question peut étonner car elle établit un lien entre trois éléments dont la portée et la définition ne sont pas clairement définies : l'évaluation de l'enseignement, la qualité de l'enseignement et les indicateurs de l'enseignement. Ces derniers sont en soi un outil d'analyse du fonctionnement d'un système ; l'évaluation, *grosso modo*, est une procédure d'examen rationnel des résultats qui aboutit à la formulation d'une appréciation en vue de prendre une décision ; la qualité, un état de l'enseignement (un produit et/ou une démarche) par rapport à un seuil d'appréciation préétabli, conventionnel ou arbitraire. Ces trois éléments ne sont pas en soi complémentaires et ne s'intègrent pas automatiquement l'un dans l'autre. Leurs caractéristiques et leurs configurations ont varié dans le temps. Leur usage dans une équation unique ne va donc pas de soi.

Il convient donc de spécifier la nature du lien entre indicateurs, évaluations et qualité de l'enseignement avant de déterminer à quelles conditions les indicateurs peuvent fonctionner comme un instrument d'évaluation de l'enseignement, en vue d'en apprécier la qualité. Si on admet que l'évaluation de l'enseignement est un examen rationnel public des résultats de l'enseignement qui implique de ce fait le recours à des référentiels exogènes, reconnaissables par les parties sociales concernées (compte tenu de la fonction de l'enseignement dans les sociétés démocratiques), alors on peut supposer que cet examen ne peut se faire qu'en se fondant sur des arguments probants, qui peuvent être validés ou invalidés selon des procédures scientifiques. Dès lors, les indicateurs peuvent faire partie de la panoplie d'outils utilisés pour recueillir des preuves documentées sur l'état de l'enseignement et donc être un élément de l'évaluation. Cependant, cette question ne peut pas être abordée selon un préjugé doctrinaire qui d'emblée attribue aux indicateurs une fonction bien déterminée dans un type particulier d'évaluation, c'est-à-dire celle des systèmes d'enseignement. Ce thème doit être traité

selon une démarche scientifique, attentive aussi bien à la dimension théorique que méthodique. En bref, il faudrait tout d'abord identifier s'il y a des corrélations entre des éléments particuliers aussi divers que la qualité de l'enseignement, les indicateurs et les programmes d'évaluation ; ensuite, il faudrait vérifier si ces corrélations sont ou ne sont pas causales ; en troisième lieu, construire une théorie expliquant comment fonctionne la connexion causale et la mettre à l'épreuve dans des situations réelles. La première étape consisterait donc à voir s'il y a des corrélations entre ces trois paramètres ; la deuxième, à établir la nature de ces corrélations (causale ou pas) pour aboutir enfin à une théorie des indicateurs de l'enseignement au service de l'évaluation. Je fais l'hypothèse qu'il n'y a pas de corrélations causales entre les indicateurs de l'enseignement et l'évaluation d'un système d'enseignement, et que le dispositif d'élaboration des indicateurs n'est pas en soi un élément constitutif d'une théorie de l'évaluation des systèmes d'enseignement, mais je ne peux pas ici confirmer cette hypothèse avec des preuves, car ce travail présuppose une longue analyse et aussi parce que

les informations pour effectuer cette démonstration sont encore lacunaires. Je me bornerai donc dans le cadre de cet article à poser quelques jalons pour un travail à venir.

LA DONNE DU PROBLÈME

Le macrosystème d'enseignement

Pour tenter de clarifier cette question, il est indispensable de délimiter le champ d'application de l'évaluation de l'enseignement, celui-ci étant très vaste : l'enseignement en classe ? L'enseignement d'une discipline ? Le développement d'une compétence ? L'enseignement dans un établissement ? Un département ? Une région ? Un pays ? Le cadre de référence de la rencontre à l'origine de cette réflexion¹ amène à retenir les évaluations des systèmes d'enseignement, car ceux-ci seraient l'objet principal des politiques d'éducation². On doit donc convenir sur une définition du concept « système d'enseignement » si on accepte qu'il y a une analogie entre évaluation des politiques de l'éducation et évaluation des systèmes d'enseignement. Les systèmes d'enseignement se différencient par la taille, la dimension, la configuration, la distribution des centres décisionnels, les compétences attribuées à chaque niveau de décision et les modalités avec laquelle les décisions sont prises, les ressources et *last but not least* les objectifs. Une classe est déjà un système d'enseignement complexe; un cours d'histoire et géographie est un système d'enseignement. Je dirais que, dans des cas comme ceux-ci, on est confronté à des microsystèmes d'enseignement. Nous savons qu'on peut concevoir, mettre au

point, développer et construire aussi bien des indicateurs d'établissement (l'établissement étant un microsystème d'enseignement) que des indicateurs de macrosystème, comme par exemple l'ensemble d'indicateurs rassemblés dans la publication *L'état de l'École* en France. L'évaluation des politiques d'éducation dont on parlera dans cet exposé ne sera que celle des macrosystèmes d'enseignement et les ensembles d'indicateurs auxquels on fera référence ne seront que les ensembles d'indicateurs conçus pour ces systèmes, comme par exemple le système d'enseignement français, ou celui d'un *Land* allemand comme la Bavière, ou d'un canton helvétique comme Lucerne.

L'évaluation avec ou sans indicateurs

Historiquement, l'évaluation des systèmes d'enseignement a anticipé la mise sur pied d'ensemble d'indicateurs de l'enseignement. Par exemple, l'évaluation des enseignants, des écoles ou d'un département par les inspecteurs scolaires est une opération qui pendant des décennies s'est effectuée sans indicateurs et qui probablement, là où elle se fait encore, continue à se passer d'indicateurs. On est ici confronté au cas d'une évaluation sans indicateurs. Les inspecteurs expriment une appréciation (donc ils évaluent) en se servant de critères ou de paramètres propres au corps des inspecteurs et qui découlent d'une représentation convenue de la bonne école. Les inspecteurs savent ou croient savoir ou prétendent savoir, ce que c'est qu'une bonne école. Leur appréciation se base sur une connaissance préexistante de la qualité d'une école : ils ont l'intime connaissance de cette qualité, ils possèdent ou croient

posséder une connaissance holistique de la qualité d'un microsystème d'enseignement comme, par exemple, une classe ou une école mais aussi, parfois, d'un macrosystème, comme il arrive dans le cas d'un service d'inspection générale ou nationale. Bien entendu, rien n'empêche que les inspecteurs se servent d'indicateurs pour formuler une appréciation ou une évaluation du système, mais une démarche de ce genre implique un changement de cap radical dans l'exercice de la fonction inspectoriale.

Un autre type d'évaluation qui en général se passe d'indicateurs est

NOTES

1. Le colloque international sur l'évaluation des politiques d'éducation et de formation organisé par l'Association internationale de sociologues de langue française et par l'Unité mixte de recherche Éducation & Politiques de l'INRP (Institut national de recherche pédagogique), qui s'est tenu à Lyon du 12 au 13 septembre 2005.

2. Les politiques de l'éducation n'ont pas comme unique objet les systèmes d'enseignement au sens strict du terme. Par exemple, elles peuvent s'occuper d'une multitude de thèmes qui ne sont que des composantes de l'ensemble système d'enseignement, comme par exemple le processus de décision à la base des politiques, les modalités avec lesquelles les décisions sur l'éducation sont prises, le niveau auquel les décisions se prennent, le fonctionnement du Parlement en matière d'enseignement dans un système parlementaire démocratique, la structure de l'administration scolaire, sa composition, le rôle et la qualité des syndicats des enseignants, mais aussi la santé des enfants, le niveau d'instruction des parents, la politique du logement, et donc la politique des équipements culturels, le libre choix des écoles, etc. L'inclusion de ces dimensions dans les politiques de l'éducation et donc dans les évaluations des systèmes d'enseignement dépend des finalités d'un système, des buts de l'école ou des objectifs qu'une communauté reconnaît à l'éducation.

l'auto-évaluation, bien qu'il existe des procédures d'auto-évaluation combinées avec des indicateurs ou qui aboutissent à la production d'indicateurs (Berger, 2005 ; McBeath, 1999 et 2000). Pendant longtemps, on a donc réalisé des évaluations de l'enseignement, dans l'enseignement et pour l'enseignement, sans recourir aux indicateurs. Si donc on a réalisé des évaluations sans indicateurs, cela signifie que les indicateurs ne sont pas indispensables pour mener des évaluations. Une évaluation des politiques de l'éducation ayant comme objet le système d'enseignement peut se faire sans indicateurs. Pendant longtemps, on n'a même pas eu l'idée d'évaluer les systèmes d'enseignement et on n'a pas non plus éprouvé l'exigence de développer des ensembles d'indicateurs de ces systèmes, pour les piloter, les « monitorer » ou les évaluer. L'élaboration et la production d'ensembles d'indicateurs des systèmes d'enseignement ne sont qu'une opération relativement récente³, qui interfère dans des formes multiples avec les procédures d'évaluation.

LE NIVEAU D'HUILE, LE MOTEUR, LA VOITURE

Il n'y a pas *a priori* un rapport direct entre indicateurs et évaluation, bien que souvent on opère un amalgame entre indicateurs et évaluations. Pourquoi donc une telle confusion qui réduit l'évaluation des politiques de l'éducation à la production d'indicateurs

NOTE

3. Ce n'est qu'au cours de ces dernières quarante années qu'on a commencé à s'occuper d'indicateurs des systèmes d'enseignement, environ à partir des années soixante du XX^e siècle (Bottani, 2005).

teurs des systèmes d'enseignement ou qui attribue aux indicateurs une fonction d'évaluation qu'en principe ils n'ont pas ? La réponse exige qu'on clarifie le concept d'indicateur. À cet effet, je voudrais me servir de la métaphore du tableau de bord et d'une anecdote.

Il n'y a pas longtemps j'ai acheté une voiture nouvelle, mais après quelques milliers de kilomètres (la voiture était encore sous garantie), j'ai été surpris par un clignotement insistant d'un voyant du tableau de bord. Après avoir consulté le manuel pour identifier tout d'abord de quoi il s'agissait (le voyant était celui du niveau d'huile dans le moteur), j'applique la procédure indiquée dans le mode d'emploi pour un cas de ce type. Cependant, après une centaine de kilomètres l'alerte se répète. J'effectue encore une fois les opérations proposées par le manuel. Le moteur étant neuf, le manque d'huile signalé par le voyant allumé pouvait être considéré, selon le manuel, comme une occurrence normale. J'accomplis donc une mise à niveau de l'huile pour la deuxième fois et tout semble rentré dans l'ordre. Malheureusement, le voyant reprend à clignoter presque aussitôt. Dans le cas de récurrence, le manuel invite le conducteur à ramener tout de suite la voiture à un garage agréé. Après un contrôle sommaire, le garagiste décide de placer des scellés sur le moteur et des repères étalonnés selon une échelle plus fine que celle de la jauge de l'huile pour mieux contrôler la consommation réelle d'huile du moteur. Je ne parcours qu'à peine une centaine de kilomètres et le clignoteur m'alerte à nouveau. Je repasse au garage où l'on m'oblige à laisser la voiture sur place : pas question de se remettre en route sans avoir déniché

la cause du dérangement signalé par le voyant. L'histoire se conclut avec le changement du moteur.

Si je reprends cette histoire en la schématisant, on peut formuler les remarques suivantes :

- le voyant du tableau de bord a parfaitement exercé sa fonction d'indicateur en alertant le conducteur à propos d'une situation anormale ;
- le conducteur a appréhendé le message du voyant, et a suivi les procédures décrites dans le manuel du véhicule ;
- le garagiste quant à lui a cherché la cause du défaut dénoncé par le voyant. Il a donc effectué une interprétation du signal ;
- enfin, l'entreprise qui a produit la voiture et qui était donc responsable du système moteur a pris la décision qui s'imposait et a remplacé à ses frais le moteur.

Tout le long de cette procédure, personne n'a exprimé un jugement sur la qualité du moteur ou du véhicule. L'indicateur a attiré l'attention sur un dysfonctionnement, qui s'est révélé réel et grave, mais cette insuffisance n'a pas débouché sur une évaluation négative ni du moteur, ni du véhicule ni de la marque. En effet, un moteur, un véhicule ou une marque s'évaluent avec d'autres paramètres qui ne sont pas seulement les indicateurs du tableau de bord.

Dans cet épisode, le point central est le niveau d'huile au-dessous duquel le voyant s'allume, c'est-à-dire le niveau d'alerte fixé par le fabricant. L'indicateur ne mesure que la quantité d'huile dans le moteur et ne s'allume que lorsque celle-ci descend au-dessous d'un seuil déterminé par le constructeur, qui est le seuil de risque de grippage du moteur. Or, c'est le constructeur qui détermine où

placer le niveau d'alerte qui constitue le référentiel de l'indicateur. La responsabilité dans la construction des indicateurs ne revient qu'aux responsables du système (dans notre cas, ceux du moteur de la marque et plus particulièrement ceux qui ont conçu, dessiné et testé le moteur). La qualité d'un indicateur du tableau de bord ne dépend que des ingénieurs des équipes de développement, mais leur compétence technique dans la fabrication des indicateurs du tableau de bord ne peut pas se confondre avec la responsabilité de la qualité du système-voiture dans son ensemble. La qualité du véhicule ou de la marque n'est pas de leur ressort⁴. Un bon indicateur, c'est-à-dire un indicateur bien construit, robuste, fiable, clair, concourt probablement à déterminer la qualité d'un système, il est un élément de l'évaluation d'un système, mais n'est pas et n'effectue pas une évaluation du système.

LA CONSTRUCTION D'ENSEMBLE D'INDICATEURS DES SYSTÈMES D'ENSEIGNEMENT : UNE DÉMARCHE INACHEVÉE

Afin de mieux appréhender l'articulation entre indicateurs et évaluation, il est utile de parcourir l'histoire des indicateurs de l'enseignement. On verra ce faisant qu'il n'y a pas eu un développement linéaire dans l'élaboration de ces indicateurs ; au contraire, on est passé par au moins quatre phases passablement distinctes entre elles, avec l'intervention d'acteurs différents, aussi bien dans les milieux de la recherche en éducation que dans la politique de l'enseignement. On découvrira aussi que

cette histoire n'interfère avec celle des évaluations sur large échelle que dans la phase finale. Pendant des décennies, le discours sur les indicateurs ainsi que la production d'indicateurs, se sont déroulés indépendamment des évaluations des résultats des acquis des élèves.

Les années 70 : le rôle des sciences sociales

La première tentative de construction d'un ensemble d'indicateurs de l'enseignement a eu lieu au début des années 70 au sein de l'OCDE qui a publié en 1973 un document annonçant dans le titre les intentions à l'origine de l'initiative : *Un système d'indicateurs de l'enseignement visant à orienter les décisions des pouvoirs publics*. Pour fournir aux décideurs des informations leur permettant de prendre des décisions appropriées en matière d'éducation, il fallait produire des indicateurs mesurant l'influence de l'enseignement sur le bien-être social. Quels facteurs retenir à ce propos ? Les effets internes ou subjectifs, c'est-à-dire les effets au niveau des individus, ou les effets externes, au niveau macro, mesurés à l'aune des bénéfices sociaux, tels que la croissance économique, l'intégration des groupes sociaux, le partage de valeurs communes, un bien-être accru ? Le groupe de travail a estimé qu'on ne pouvait pas isoler les effets internes ou externes de l'enseignement, tout en convenant que l'enseignement génère aussi bien des effets individuels et des effets allant au-delà des individus, ce qu'on appelle des externalités. Dans les deux cas, les effets dépendent du système de variables sociales qui façonne les systèmes d'enseignement, comme par exemple

les aspirations d'une communauté, les objectifs collectifs et donc les valeurs éducatives qu'une société tente de promouvoir. De ce fait, la construction d'un système d'enseignement opérant une distinction entre dimensions internes et externes de l'enseignement était une absurdité⁵. Tout indicateur se définit par « *son appartenance, en tant que paramètre ou en tant que variable, à un modèle de système social* » (Land, 1970). Si donc la distinction entre inputs et outputs est non seulement problématique mais pire encore dénuée de significations, selon les termes même du rapport, alors il en découle qu'il convient concevoir un cadre d'organisation d'un ensemble d'indicateurs sur les effets de l'enseignement qui ne soit pas articulé autour de mesures de l'efficacité interne et externe des systèmes d'enseignement.

Par ailleurs, dans le rapport on soulève une question problématique dans la construction des indicateurs de l'enseignement, c'est-à-dire les effets indirects sur le fonctionnement des systèmes d'enseignement et sur le comportement de ses acteurs à la suite de la production d'un ensemble d'indicateurs des systèmes : « *Il ne faut pas oublier que le fait même*

NOTES

4. Sur les facteurs qui concourent à déterminer la qualité d'un indicateur, voir Desmond Nuttal, *Choosing Indicators*. In : *Making Education Count. Developing and using international Indicators*. OECD, Paris 1994.

5. Il n'empêche, encore aujourd'hui on rencontre régulièrement dans les milieux de l'enseignement une argumentation contestant la pertinence des indicateurs en s'appuyant sur cette distinction, bien que les spécialistes engagés dans le domaine de l'éducation l'aient écartée depuis longtemps.

d'effectuer des mesures introduit un élément d'incertitude de type spécial : en effet, ceux qui se savent soumis à des évaluations modifient leur comportement mais cet infléchissement est difficile à identifier et a fortiori à mesurer ». Ces considérations, formulées à l'orée de l'histoire des indicateurs de l'enseignement, révèlent que d'emblée on n'avait pas une conception naïve des enjeux et des problèmes qui se seraient présentés au cours de la production des indicateurs.

Le groupe d'experts au sein duquel a été élaboré ce premier rapport de l'OCDE sur les indicateurs de l'enseignement décida, pour conclure, d'adopter une approche méthodologique inhabituelle pour les milieux scientifiques de l'époque, en renonçant à développer un modèle théorique du système d'enseignement. Une démarche de ce type n'aurait pas permis de mettre sur pied un ensemble d'indicateurs de l'enseignement dans de brefs délais. Les décideurs politiques, qui en général prennent des décisions en matière d'enseignement sur-le-champ, sans délais d'attente, ont besoin, lorsqu'ils adoptent une démarche éclairée et souhaitent décider en connaissance de cause, d'un outil fournissant des informations à chaud sur l'efficacité des politiques de l'enseignement qu'ils mettent en œuvre ou qu'ils pilotent. La pression politique sur le groupe d'experts pour qu'il livre un ensemble opérationnel d'indicateurs était donc élevée. Le

NOTE

6. Ce centre est un consortium de recherches sur la politique de l'éducation au service de l'amélioration de l'enseignement, financé par le Département américain de l'éducation et regroupant la Rutgers University, la Rand Corporation et l'Université du Wisconsin-Madison.

groupe savait qu'il ne pouvait pas déclencher un long débat préliminaire sur un modèle universel de système d'enseignement, car probablement on n'aurait jamais abouti à un accord, et il opta donc pour une approche empirique, axée sur l'analyse des objectifs des politiques nationales d'éducation. Il parvint ainsi à composer un ensemble de 46 indicateurs qui toutefois n'ont jamais été calculés, l'ambition scientifique à la base du projet étant disproportionnée par rapport aux moyens disponibles et par rapport aux intérêts des milieux gouvernementaux qui auraient dû financer l'opération. Les spécialistes des sciences sociales n'ont donc pas réussi à mener à bout leur projet. L'échec a été au rendez-vous.

Les années 80 : pédagogues et pédagogistes en action

La deuxième phase se déroula dans les années qui ont suivi la publication aux États-Unis du rapport *A Nation at Risk*, en 1983, sur l'état de l'enseignement primaire et secondaire de l'éducation aux États-Unis. Ce rapport a soulevé au sein du monde de l'enseignement au niveau mondial, ou tout au moins au sein des pays ayant les systèmes d'enseignement les plus développés, un large débat sur la qualité de l'enseignement et sur la façon d'en rendre compte avec des mesures aussi objectives que possible. Dans ce contexte, il fallait disposer de points de repères aussi sûrs que possible pour confirmer ou invalider la présence d'une crise de la qualité de l'enseignement. Le monde de l'enseignement était divisé à ce propos ; il était aussi mis, dans une certaine mesure, le dos au mur. La

production d'un ensemble d'indicateurs représenta un point de fixation et de ralliement pour une partie de la communauté scientifique s'occupant de questions d'éducation et soucieuse de déterminer l'état réel de santé des systèmes d'enseignement. Il convient de souligner que le centre d'intérêt n'était plus celui qui avait constitué le pôle des démarches entreprises une dizaine d'années auparavant, c'est-à-dire la mesure de l'impact de l'enseignement sur le bien-être social. Maintenant, à la suite de la crise provoquée par le débat sur la qualité de l'enseignement, le problème était un autre, c'est-à-dire celui de l'identification des enseignements indispensables pour appréhender le fonctionnement ou les dysfonctionnements des systèmes d'enseignement ainsi que les résultats produits.

Un des rapports-phares de cette période a été le document *Education Indicators. A guide for Policymakers* publié aux États-Unis en 1986, rédigé par Jeannie Oakes pour le *Center For Policy Research in Education*⁶. Le but de ce rapport était d'aider les décideurs « à comprendre le rôle légitime [sic] que les indicateurs peuvent jouer dans le monitoring de la condition du système d'enseignement, en appréhendant les changements au cours du temps et en anticipant les changements futurs ». Oakes fournit une définition d'indicateurs de l'enseignement qui a été par la suite largement reprise ; elle explique aussi en détail les applications principales des indicateurs, en décrit les limites les plus manifestes et expose d'une manière succincte l'état d'avancement de la théorie dans le domaine des indicateurs.

Pour Oakes, le lien entre indicateurs et politique est direct : les

indicateurs de l'enseignement ont un sens s'ils sont utiles dans le contexte politique. D'où la nécessité d'expliquer comment les indicateurs sont choisis et construits et comment on peut s'en servir. Il est à relever qu'Oakes ne fait aucune association entre indicateurs et évaluation. Cependant, elle aussi attire l'attention sur les pressions politiques susceptibles d'être fomentées par la réalisation d'un ensemble d'indicateurs : « Il doit être clair dès maintenant que les systèmes d'indicateurs ne seront pas neutres, qu'ils ne seront pas des systèmes d'information technologique imperméables aux pressions politiques. Les choix des indicateurs à développer, les buts auxquels les indicateurs devraient servir, le type de données à collecter, les comparaisons à effectuer, sont des enjeux aussi bien politiques que techniques. Nous ne pouvons pas ignorer les pressions politiques qui résultent de la simple existence d'un ensemble d'indicateurs ». On peut dès lors comprendre comment une déclaration de cette nature ait pu heurter les statisticiens de l'éducation et « braquer » une partie de ces spécialistes contre les indicateurs.

Il me semble important, dans la perspective de l'enchaînement avec la phase suivante, de reprendre les exemples, fournis par Oakes, des pressions que la publication d'indicateurs peuvent engendrer : « La pression la plus forte découlant des indicateurs sera exercée par les membres de la communauté enseignante que les indicateurs exposent à un jugement public comme cela ne s'était jamais produit auparavant, en fournissant en surplus des informations sur lesquelles cette communauté n'exerce aucun contrôle. Il est donc logique que les enseignants réagissent, en exerçant

à leur tour des pressions pour modeler la sélection des indicateurs, pour influencer le niveau d'agrégation et d'analyse des données, et pour façonner les méthodes d'interprétations, de présentation et publication des données. Une fois les indicateurs en place, les enseignants ne cesseront pas d'être en état d'alerte et se mobiliseront pour biaiser les données dans une direction favorable pour eux et pour les écoles. Cette tentation sera d'autant plus forte si les enseignants auront le sentiment qu'ils n'ont rien à dire dans le processus de développement des indicateurs ou si les informations produites par les indicateurs n'auront que peu d'utilité pour eux. Déjà maintenant on peut observer la manifestation de comportements de ce type. Par exemple, dans certains États [ndla : des États-Unis] qui collectent régulièrement des indicateurs sur les processus scolaires, on a recueilli des témoignages selon lesquels des responsables scolaires incitent les élèves à "exagérer" leurs réponses, en particulier aux questions sur leurs expériences scolaires. Dans d'autres domaines, des réseaux informels d'enseignants ont fait passer des mots d'ordre parmi les collègues les invitant à sous-évaluer les données sur les salaires et à surévaluer les informations sur la charge de travail, dans le but d'obtenir des politiques plus favorables dans ces deux domaines. Ces pressions vraisemblablement seront proportionnelles à ce qu'on estime pouvoir perdre ou gagner avec les indicateurs »⁷.

Dans le même ordre d'idée, on peut citer le rapport publié en 1988 par le consortium IEES (*Improving the Efficiency of Educational Systems*) sur les indicateurs d'efficacité et d'efficacité de l'enseignement préparé par

Douglas Windham⁸. L'intérêt de ce document, sponsorisé par l'Agence américaine pour le développement international (AID), consiste dans le fait qu'il a été conçu pour les pays en voie de développement. L'outil proposé, un ensemble d'indicateurs, visait à renforcer les capacités de gestion, de planification et de recherche en éducation des pays en voie de développement, dans le but d'améliorer les performances de leurs systèmes d'enseignement. Deux aspects méritent ici d'être soulignés : tout d'abord la conception d'un ensemble d'indicateurs centré sur l'efficacité et l'efficacité de l'enseignement ; ensuite, l'application de l'outillage indicateurs à des systèmes d'enseignement peu développés. La première de ces caractéristiques se retrouvera dans la phase successive de la mise en œuvre des indicateurs de l'enseignement qui sera centrée sur l'efficacité interne des systèmes d'enseignement et la seconde dans la quatrième, lorsque l'OCDE lancera, d'entente avec l'UNESCO et la Banque mondiale, le programme *World Education Indicators* (WEI) conçu pour les pays en voie de développement⁹.

NOTES

7. Au Royaume-Uni, les syndicats des enseignants ont invité leurs adhérents à boycotter les tests et la participation à l'enquête PISA 2003. Cette opération a réussi car le taux de réponse de l'échantillon britannique lors de cette enquête a été inférieur au niveau fixé par l'OCDE et de ce fait les résultats du Royaume-Uni n'ont pas pu être tenus en considération dans les comparaisons internationales.

8. Ce consortium regroupait la Florida State University, l'Howard University, l'Institut for International Research et la State University of New-York à Albany.

9. On parle à ce propos de pays WEI pour indiquer les pays qui participent au programme.

Les années 90 : la volonté des décideurs politiques

Dans la troisième phase, les protagonistes changent ; ils ne sont plus ni les spécialistes des sciences sociales, ni ceux des sciences de l'éducation, mais les décideurs politiques eux-mêmes, ceux qui ont la responsabilité de la gestion et de l'évolution des systèmes d'enseignement. Leur irruption sur la scène des indicateurs s'opère entre 1987 et 1992 à la suite de la crise et des interrogations concernant la qualité de l'enseignement et des systèmes éducatifs. Deux pays jouent un rôle déterminant dans cette opération : les États-Unis et la France. Leurs délégués au sein de l'OCDE ont en effet réussi à entraîner un groupe substantiel de pays membres pour obliger celle-ci, dont les spécialistes de l'enseignement résistaient contre une semblable requête,

NOTES

10. Il s'agissait de tirer profit essentiellement de deux évaluations internationales sur vaste échelle qui fournissaient des données comparables sur les performances des élèves de systèmes d'enseignement différents : la deuxième enquête de l'IEA sur les mathématiques et les sciences (SIMSS, 1982-1984) et l'enquête IAEP II de l'ETS, de 1991.

11. On en a une preuve dans le volume qui recueille les contributions des consultants sollicités par l'OCDE pour cadrer les discussions lors de la conférence de Lugano en septembre 1991 pendant laquelle fut prise la décision de réaliser un ensemble d'indicateurs internationaux de l'enseignement après avoir constaté qu'il était possible de le faire. Voir : *Évaluer l'enseignement. De l'utilité des indicateurs internationaux*, OCDE, Paris 1994. Le titre en anglais est plus approprié : *Making Education Counts: Developing and Using International Indicators*. Personne n'y parle d'évaluation.

à mettre sur pied et à produire un ensemble d'indicateurs de l'enseignement susceptibles de fournir des informations sur la qualité des systèmes d'enseignement.

La production d'un ensemble d'indicateurs internationaux de l'enseignement par l'OCDE en 1992 n'a pas été une promenade de santé. Comme prévu par Jeannie Oakes, qui a été un des experts consultés par l'OCDE, des pressions de toutes parts n'ont pas manqué de se manifester pour essayer d'étouffer ou de modifier le projet dans l'œuf. Dans la coalition des opposants, on trouve des statisticiens de l'éducation qui se servaient d'arguments scientifiques pour dénoncer la grossièreté des indicateurs et la représentation biaisée qu'ils donnent de l'enseignement; des représentants des organisations des enseignants avec des arguments politiques contestant la réalité de la crise de la qualité de l'enseignement, en particulier de l'enseignement public, un large éventail de pédagogues ou de spécialistes des sciences de l'éducation engagés dans les innovations pédagogiques et les mouvements progressistes d'éducation qui faisaient valoir des arguments éthiques dénonçant la volonté du pouvoir politique d'instaurer des formules nouvelles de régularisation de l'enseignement calquées sur les principes inspirant la nouvelle gestion publique, la gouvernance du secteur public, la gestion des performances dans l'administration. Nonobstant ces oppositions, l'OCDE parvint à publier en 1992 le premier ensemble d'indicateurs internationaux des systèmes d'enseignement. Son but était de fournir aux décideurs des informations robustes et comparables sur l'état des systèmes d'enseignement au sens large (y inclus donc le secteur

privé). Les données comparables sur les acquis des élèves n'y avaient pas une place dominante. Dans la version préliminaire de *Regards sur l'éducation*, présentée en 1991 sous forme de rapport non imprimé et discutée lors d'une réunion internationale des producteurs des indicateurs et des décideurs organisée à Lugano en septembre 1991, il n'y avait aucun indicateur sur les acquis des élèves et les résultats des élèves en termes de connaissances. C'est à la suite d'un intense débat opposant décideurs politiques et scientifiques au cours des réunions plénières à Lugano que les pays membres donnèrent mandat à l'OCDE de réviser le prototype d'ensemble d'indicateurs pour y inclure une section sur les acquis des élèves en utilisant les données très fragmentées qui étaient à ce moment-là disponibles sur le plan international¹⁰.

On retiendra de cette troisième phase deux points de repère pour notre sujet. Tout d'abord, en aucun cas la production d'indicateurs n'a été associée à l'évaluation de la qualité de l'enseignement. La préoccupation prioritaire était de disposer de renseignements sûrs relatifs à des enjeux cruciaux pour les décideurs politiques, qui devaient gérer d'un côté les répercussions du débat sur la crise de la qualité de l'enseignement et la baisse du niveau d'instruction, et de l'autre les conséquences sur le plan budgétaire des politiques d'austérité économique et de contrôle des dépenses publiques. L'évaluation en tant que telle des systèmes d'enseignement n'était simplement pas présente dans les discussions¹¹.

La nouveauté plus significative du programme des indicateurs de l'OCDE a été l'attention dédiée à la procédure d'élaboration des indicateurs. D'une

manière inhabituelle pour une organisation internationale intergouvernementale comme l'OCDE, la méthode de travail adoptée a été participative et démocratique, axée sur la consultation systématique des producteurs de données dans le but de parvenir à un consensus sur les indicateurs à publier. L'importance réservée à la consultation a eu un effet indirect non négligeable : la constitution, dans une période relativement courte, d'un réseau mondial de spécialistes engagés dans la production d'indicateurs, devenu visible lors des Assemblées générales (une terminologie totalement hétérodoxe dans le jargon de l'OCDE) du projet des indicateurs internationaux de l'enseignement¹². De ce fait, les quatre premières versions de *Regards sur l'éducation*¹³ (1992, 1993, 1995 et 1996) ont été le produit d'une intense coopération entre des centaines de spécialistes de disciplines différentes, actifs à des niveaux multiples des systèmes d'enseignement.

Les années 2000 : l'obnubilation pour les indicateurs de résultats et le triomphe de la psychométrie comparée

La quatrième et dernière phase, au moins pour le moment, s'étale de 1997 à nos jours et est caractérisée par trois points marquants :

- l'amélioration considérable de la qualité des données, imputable en grande partie à la reprise en main du dossier des indicateurs par les statisticiens¹⁴ ;

- la modification du cadre théorique en 2002 orientant la composition et l'organisation de l'ensemble d'indicateurs produits par l'OCDE ;

- et le lancement par l'OCDE du programme PISA d'évaluation cyclique des compétences des élèves de quinze ans.

Ces trois points ont profondément modifié le scénario international des indicateurs de l'enseignement en rendant possible de nouvelles analyses, mais aussi en ouvrant les digues qui avaient permis auparavant de prévenir les craintes de déformation et d'abus dans l'utilisation des indicateurs.

Le résultat le plus frappant de cette phase a été l'importance prise par les indicateurs de résultats. Ils étaient 9 dans l'édition 2001, dans laquelle on faisait encore la distinction entre une section « résultats au niveau personnel, social et du marché du travail » (5 indicateurs) et indicateurs d'acquis des élèves (4 ; ils sont passés à 14 dans l'édition 2002 ; à 15 en 2003 ; à 12 en 2004). Avec l'édition 2002, la section de l'ensemble d'indicateurs réservée aux « résultats » qui, pendant une dizaine d'années, était placée en dernière position dans la table des matières de *Regards sur l'éducation*, change de place et est insérée en première position. Ce déplacement n'est pas anodin : il est la manifestation d'une volonté délibérée de mettre en avant les indicateurs de résultats et de valoriser les informations sur les acquis des élèves que l'OCDE avait recueillies avec une enquête réalisée au printemps 2000 dans le cadre du programme PISA. Ce changement est un tournant décisif dans l'histoire récente des indicateurs. Toute la stratégie de l'OCDE en matière d'enseignement depuis 1995 avait été inspirée par cette visée. Dans un document de l'OCDE exposant le nouveau cadre d'organisation des indicateurs, le groupe de gestion stratégique des indicateurs avait jus-

tifié ce changement d'optique en affirmant qu' « *on admettait désormais implicitement que plusieurs dimensions importantes du développement, du fonctionnement et de l'impact des systèmes éducatifs pouvaient être évaluées uniquement si on comprenait les résultats de l'apprentissage ainsi que ses relations aux inputs et aux processus au niveau des individus et des institutions* »¹⁵. C'est à la

NOTES

12. Entre 1989 et 1995 ont été organisées trois Assemblées générales du projet INES (International Indicators of Education Systems) auxquelles a participé la totalité ou presque des personnes concernées, au niveau mondial, par la production d'un ensemble international d'indicateurs de l'enseignement. La dernière de ces manifestations a eu lieu en 1995 à Lahti (Finlande). Depuis lors il n'y a plus eu d'Assemblée générale du projet des indicateurs internationaux de l'enseignement. Cette remarque n'est pas cependant tout à fait correcte d'un point de vue formel car l'OCDE a organisé une quatrième Assemblée générale du projet INES en 2000 à Tokyo, mais cette rencontre n'avait que le nom d'Assemblée générale, car la participation par pays était réduite à des délégations restreintes et les producteurs de données n'y étaient plus présents. De ce fait, plutôt que d'Assemblée générale à Tokyo se déroula une Conférence intergouvernementale selon les canons de l'OCDE.

13. C'est le titre du recueil d'indicateurs de l'enseignement produit par l'OCDE.

14. Parmi les facteurs techniques qui ont contribué à l'amélioration des données, on peut mentionner l'adoption en 1997 par l'UNESCO de la révision de la CITE (classification internationale type de l'enseignement), l'extension de l'emploi de la CITE dans le traitement des statistiques de l'enseignement au niveau national, et l'adoption en 1995 d'un questionnaire statistique commun à l'OCDE, l'UNESCO et à l'Eurostat.

15. Voir document interne non publié DEELSA/INES/SMG(2001)12 : *Indicators of Education Systems : Scope of INES Activities*.

suite de cette nouveauté que le cadre conceptuel et d'organisation des indicateurs de l'enseignement a été changé en 2002, sans qu'il y ait eu un véritable débat démocratique à ce pro-

NOTES

16. Ces cinq indicateurs avaient été construits en se servant des données de l'enquête IAEP (*International Assessment of Educational Progress*) de l'ETS réalisée en 1991 et de la seconde enquête de l'IEA sur l'enseignement des mathématiques (enquête SIMS) réalisée entre 1980 et 1982, ce qui est un bon indicateur par ailleurs de l'aridité des informations comparables sur les résultats de l'enseignement disponibles.

17. Aucune indication n'est donnée sur la procédure suivie pour parvenir à ce consensus international.

18. Voir document interne non publié *Indicators of Education Systems: Scope of INES Activities*, DEELSA/INES/SMG(2001)12, document rédigé par le groupe de gestion stratégique du projet PISA.

19. À l'automne 1995, l'OCDE a présenté les résultats de la toute première enquête jamais réalisée d'évaluation des compétences adultes (enquête IALS : *International Adult Literacy Survey*). L'étude a été publiée comme une réalisation conjointe de *Statistiques Canada* et de l'OCDE. L'enquête porte sur les niveaux de compétences des adultes dans la compréhension de textes écrits. Elle reprenait des études antérieures réalisées autour des années 90 aux États-Unis, mais elle innovait sur plusieurs points, notamment en interviewant les adultes de l'échantillon chez eux, dans leur cadre de vie privée. Après le premier tour d'enquête auquel avaient participé neuf pays, l'enquête sera dupliquée par deux fois dans les années suivantes (en 1996 et 1998). Le rapport final de cette enquête présente les résultats concernant 23 pays (voir OCDE/Statistique Canada, 1999, *La littératie à l'ère de l'information*, Paris). Par ailleurs, il faut aussi signaler que l'OCDE a continué à se servir pour la réalisation de ses indicateurs de résultats des enquêtes de l'IEA et notamment de l'enquête TIMSS et de l'enquête PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*).

pos. Tout à coup, une décennie après la publication du premier ensemble d'indicateurs internationaux de l'enseignement, dans lequel avaient été insérés, après beaucoup d'hésitations et de multiples précautions, cinq indicateurs de résultats rubriqués comme des indicateurs expérimentaux et provisoires¹⁶, on place, au cœur de l'ensemble le plus connu d'indicateurs de l'enseignement au niveau international, des indicateurs de résultats tirés de données recueillies au sein d'un programme d'évaluation de masse conçu pour les besoins de la cause et traitées selon des méthodologies psychométriques particulières, imposées par une communauté influente de scientifiques. Dans l'introduction de *Regards sur l'éducation 2002*, qui est la première version d'ensemble d'indicateurs de l'OCDE à inclure des indicateurs tirés de l'enquête internationale PISA, ces intentions sont explicitement affichées :

« *Le Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA), lancé par les gouvernements pour étudier la performance des élèves de façon suivie en se servant d'un cadre conceptuel faisant l'objet d'un consensus à l'échelle internationale¹⁷, fournit à présent des données comparables sur les résultats de l'éducation et de l'apprentissage ainsi que sur les facteurs essentiels qui conditionnent ces résultats. Ce type d'information comble enfin ce qui aura longtemps été une sérieuse lacune dans le jeu d'indicateurs. Le PISA entend proposer de nouvelles bases pour alimenter le dialogue politique et relancer la collaboration autour de la définition d'objectifs de l'enseignement à la fois novateurs et réalistes, qui traduisent des jugements sur les compétences utiles dans la vie adulte.*

Cette initiative traduit une volonté accrue de se concentrer sur les finalités de l'enseignement plutôt que sur les moyens qui lui sont consacrés. Ce changement de priorités permet de mieux guider les décideurs politiques dans les efforts qu'ils déploient pour améliorer l'enseignement et mieux préparer les jeunes à faire leur entrée dans la vie adulte, dans un monde en pleine mutation placé sous le signe de la mondialisation ».

En mélangeant dans une même grille conceptuelle et dans un même ensemble indicateurs conçus pour observer l'évolution des systèmes d'enseignement, indicateurs concernant les institutions de formation et les fournisseurs des services éducatifs, indicateurs sur les *curricula* et l'environnement éducatif à l'intérieur des institutions de formation ainsi que des indicateurs sur le rendement de l'éducation à l'échelle individuelle, que l'OCDE désigne comme indicateurs sur les participants individuels aux activités d'apprentissage (cette terminologie n'est pas anodine)¹⁸, l'OCDE tombe dans un piège qu'elle a elle-même ouvert, celui de la confusion entre indicateurs et évaluation. Par ailleurs, ce faisant, l'OCDE se fait conditionner par sa propre production de données sur les acquis des élèves, y compris celles sur la littératie des adultes, l'autre grande enquête internationale que l'OCDE avait gérée entre 1994 et 1998 avec *Statistiques Canada*¹⁹.

Deux problèmes se présentent ici : le premier, déjà apparu au début même de cette histoire, est celui de la formation des dirigeants, des décideurs et de la classe politique à comprendre, interpréter et utiliser les indicateurs et les statistiques de l'enseignement ; le second est celui de la

coexistence dans un même ensemble d'indicateurs de données de nature différentes, c'est-à-dire de données sur les compétences et les connaissances individuelles et de données systémiques.

En ce qui concerne le problème de la formation des décideurs, l'OCDE, se rendant compte que le volume d'indicateurs était devenu ingérable pour les décideurs²⁰, a décidé, en 1996, de lancer une série parallèle au recueil d'indicateurs, appelée « Analyse des politiques d'éducation »²¹, qui devait fonctionner comme un dispositif léger et agile d'interprétation et de lecture des indicateurs à l'intention des décideurs politiques. L'opération n'a réussi que partiellement, car très rapidement cette série, qui aurait dû être un outil de divulgation, devint un exercice savant de nature académique permettant aux producteurs d'indicateurs de rédiger des essais scientifiques sur leurs données²². Cependant, cette initiative, à elle seule, n'aurait pas suffi à aider les décideurs à comprendre les indicateurs et à s'en servir à bon escient, comme l'a démontré par la suite la façon avec laquelle les cercles politiques dans plusieurs pays se sont approprié des données PISA, avec la complicité des responsables du programme²³.

En ce qui concerne le second problème, celui du mélange de données d'ordres différents et d'unités d'analyses multiples, il est indéniable que « *les décideurs, comme l'affirme l'OCDE, souhaitent être renseignés sur les connaissances et les compétences des élèves de leur pays et savoir comment ces acquis se comparent à ceux des jeunes d'autres pays* » (document interne DEELSA/ED/CERI/CD(97)²⁴). Cependant, le lien entre scores obtenus dans les tests des enquêtes

internationales sur les connaissances des élèves et le fonctionnement des systèmes d'enseignement n'est pas évident. Par exemple, la correspondance entre les tests et les programmes d'enseignement a été une pierre d'achoppement permanente pour l'IEA (*International Association for Evaluation of Educational Achievement*) qui n'a jamais réussi à résoudre cette question, et l'OCDE a préféré trancher dans le vif et renoncer d'emblée à construire des tests reflétant les contenus des programmes d'enseignement. Un groupe de travail de l'OCDE interne au projet des indicateurs internationaux (le réseau A) s'est penché pendant quatre ans sur ces enjeux mais plutôt que d'analyser les relations entre évaluation des élèves et programmes d'enseignement, il a étudié une stratégie pour collecter de manière régulière, rapide et sûre des données sur les acquis des élèves. Le rapport livré en avril 1997 est le document fondateur du programme de l'OCDE d'évaluation des acquis des élèves (PISA). On y décrit en détail la structure et l'organisation du dispositif d'évaluation des connaissances, des compétences et des qualifications des jeunes à quinze ans, sans discuter le sens de ces informations sur le niveau de littératie des jeunes par rapport au fonctionnement des systèmes d'enseignement. Même si on suppose que les tests soient univoques et non ambigus (ce qui n'est pas le cas), même si on admet qu'ils se déroulent selon des procédures strictes et donc comparables dans les différents systèmes d'enseignement (ce dont on peut douter), on ne peut pas considérer que leurs résultats soient parfaitement comparables et soient un miroir fidèle de la qualité d'un système d'enseignement. Ces

résultats sont peut-être les meilleurs qu'on peut obtenir, à l'heure actuelle, au niveau mondial, avec ses rouages de financement et ses organisations internationales au sein desquels se décident ces entreprises d'évaluation, mais ils ne sont pas parfaits et doivent être traités avec beaucoup de précaution. Cependant, la question doit être posée : de quoi ces tests sont-ils un miroir ? Qu'est-ce que ces résultats représentent ? Qu'est-ce qu'on en peut inférer ? Ces questions suggèrent qu'il n'est pas suffisant de bâtir une base de connaissances

NOTES

20. Le premier ensemble d'indicateurs de l'enseignement produits par l'OCDE en 1992 est un volume bilingue de 150 pages ; le deuxième, produit en 1993, également bilingue, est de 300 pages ; le troisième produit en 1995 est monolingue (un volume en français et un en anglais) et chaque volume comporte 370 pages.

21. Le titre de la série a subi de légères modifications, mais *grasso modo* le concept est resté stable, dans le sens où il s'agissait de produire une brochure d'analyse politique de l'éducation en partant des indicateurs.

22. Dans la première version de 1996, les chapitres renvoient directement aux indicateurs du volume correspondant de *Regards sur l'éducation* en les citant nommément. Cette pratique a été abandonnée par la suite.

23. La construction du test PISA et la manière avec laquelle l'OCDE a présenté les scores ont facilité une exploitation simpliste des données. À cet effet, voir les remarques critiques dans Bottani N. et Vrignaud P., 2005 : *La France et les évaluations internationales*, Haut Conseil de l'évaluation de l'école, Paris.

24. La terminologie utilisée dans cette citation est propre à l'OCDE pour qui les systèmes d'enseignement ne sont que des institutions nationales. Dans ses analyses, l'OCDE réduit souvent, implicitement, les systèmes d'enseignement aux dispositifs étatiques d'enseignement.

aussi solide qu'elle puisse l'être pour produire des indicateurs à intégrer dans un ensemble censé surveiller l'état et l'évolution des systèmes d'enseignement. Ce n'est pas la base de données en soi qui est problématique (encore que soient respectés les standards techniques de qualité reconnus dans le domaine²⁵), mais le passage automatique de la base de données sur les acquis et compétences à des indicateurs intégrables dans un dispositif visant à fournir des renseignements sur la gestion, l'organisation et le fonctionnement des systèmes d'enseignement.

Cet assemblage pose trois problèmes :

- le premier est celui de la compatibilité de ces données entre elles et de la validité de leur inclusion dans un ensemble unique ;

- le deuxième est celui de la validité des inférences suggérées par les coïncidences de ces données ;

- le troisième est celui de l'évaluation du système (l'équivalent de ce que serait une marque dans le système commercial), c'est-à-dire de son efficacité, de son efficience, de la concordance entre ses performances et ses objectifs, de ses modalités de fonctionnement par rapport à sa taille et à ses ressources avec des indicateurs d'acquis individuels mis en relation avec des facteurs multiples sur la base de suppositions ou d'hypothèses précaires.

Ces questions ne mettent en jeu ni la pertinence ni l'utilité des indicateurs *per se*, mais leur exploitation et leur emploi.

LES INDICATEURS DANS LA PRATIQUE

Je me suis jusqu'ici concentré sur le cas des indicateurs internationaux produits par l'OCDE car cet ensemble est emblématique : il a été le premier à être élaboré dans le domaine de l'enseignement, il est un des plus connus et la qualité statistique des données utilisées pour construire les indicateurs est remarquable. Sur le plan international, il y a néanmoins des démarches qui aboutissent ou pourraient aboutir à des ensembles alternatifs d'indicateurs de l'enseignement, basés sur des systèmes différents de valeurs, sur des définitions autres de la qualité de l'enseignement et qui ne prétendent pas à la neutralité de l'information sous le manteau de la rigueur statistique et technique. Dans cette optique, on mentionnera les indicateurs de développement humain dans le monde publiés par le PNUD depuis 1990, qui contiennent une batterie d'indicateurs

économiques, sociaux et environnementaux. La méthode utilisée par le PNUD a été amplement discutée dans les milieux spécialisés²⁶, car le cadrage de l'ensemble des indicateurs du PNUD est très différent de celui adopté par l'OCDE.

Un autre ensemble alternatif d'indicateurs des systèmes d'enseignement est celui proposé par le GERES (Groupe européen de recherche sur l'équité des systèmes éducatifs) sur l'équité des systèmes d'enseignement, dans le cadre d'un projet soutenu par la Direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission européenne²⁷. Ce groupe a non seulement élaboré un cadre conceptuel inspiré par différentes théories de la justice appliquées à l'éducation, mais a aussi validé son cadre en calculant un ensemble de 29 indicateurs et en proposant des démarches originales dans la perspective de la construction d'indicateurs de l'enseignement en fonction d'un ordre de valeurs sociales susceptibles de mettre en évidence les effets des techniques de gouvernement sur la justice sociale²⁸.

Dans différents pays, comme par exemple au Canada, aux États-Unis, en France, en Suisse, en Belgique (communauté néerlandophone), on a produit, au cours de ces derniers quinze ans, des ensembles d'indicateurs de l'enseignement conçus pour le pilotage et la gestion (le monitoring) des systèmes d'enseignement. Dans certains systèmes politiques fédéralistes, on a aussi commencé à produire des ensembles d'indicateurs au niveau régional²⁹. Ces ensembles ne sont ni une copie ni une reproduction de l'ensemble de l'OCDE. Les divergences par rapport au modèle OCDE sont parfois considérables, car ces ensembles ont été élaborés à par-

NOTES

25. Voir par exemple la liste de critères proposée par Neville Postlethwaite in « *Monitoring Educational Achievement* », UNESCO, Paris 2004, rapport n° 81 dans la série *Fundamentals of educational planning* de l'IIEP (International Institute for Educational Planning).

26. Voir Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, 2005 : *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Éditions La Découverte, Paris.

27. Projet Socrates SO2-610BGE.

28. Voir : GERES, 2005 : *L'équité des systèmes éducatifs européens. Un ensemble d'indicateurs*, Service de pédagogie théorique et expérimentale, Université de Liège.

29. Voir le cas de la Suisse pour le canton de Genève ou du Tessin et dans une perspective politique particulière le cas de l'Italie, où des régions sont en train de produire leur ensemble d'indicateurs de l'enseignement en accompagnement d'un processus de dévolution et décentralisation des compétences en matière d'éducation dans un système d'enseignement autrefois hypercentralisé.

tir d'autres cadres théoriques et ont été conçus en fonction soit de l'organisation du système d'enseignement (par exemple en France), soit des priorités prises en compte pour organiser son fonctionnement (par exemple à Genève), soit en fonction des finalités propres du système d'enseignement (par exemple au Tessin). En général, on peut dire que ces ensembles n'ont pas été développés pour évaluer les systèmes d'enseignement.

Pour conclure ce *travelling*, un mot sur *L'état de l'École*, l'ensemble d'indicateurs produit tous les ans par le ministère de l'Éducation nationale en France depuis 1991, qui contient trente indicateurs calqués sur la structure du système français d'enseignement. Dans un article dédié au cas de *L'état de l'École*, Meuret discute les effets de la production de ces indicateurs sur le débat autour de l'éducation en France et constate « *qu'il est assez facile de s'apercevoir que le débat sur l'éducation en France porte depuis dix ans sur des thèmes qui ne sont pas abordés dans la brochure* »³⁰. Force est de constater que la production d'ensemble d'indicateurs *per se* n'engendre pas des changements dans les politiques de l'éducation. Il n'y a pas de retombées automatiques imputables à une plus grande transparence sur la nature et le fonctionnement du système d'enseignement, à une production abondante de données, à une amélioration de la qualité des informations. Le système peut rester imperméable à ces changements ou à ces efforts, comme le constate Meuret. Il ne faut donc pas se faire des illusions sur la valeur des indicateurs et l'importance qui leur est attribuée dans le domaine de la politique de l'éducation. C'est la politique qui se sert des

indicateurs et des évaluations, et non les indicateurs ou les évaluations qui conditionnent ou déterminent les politiques. Parfois les intérêts des uns se rencontrent avec ceux des autres, mais cette coïncidence est plus le fruit du hasard ou de la volonté du pouvoir que d'une stratégie délibérée démocratiquement en vue de l'amélioration des systèmes d'enseigne-

ment. Une meilleure connaissance du système n'est pas en soi un avatar de changement. Celui-ci s'enclenche seulement si d'autres ingrédients sont présents. Pour Meuret, ce qui a manqué en France, c'est « *un débat sur l'éducation auquel les usagers, et plus largement les citoyens, seraient admis à participer* ». Le contenu et la conception de l'ensemble d'indi-

NOTES

30. Denis Meuret, 2001 : « De la contribution des indicateurs au débat sur l'éducation. Une étude de cas : L'état de l'École », in *Politiques d'éducation et de formation. Analyses et comparaisons internationales*, n° 3, Éditions De Boeck, Bruxelles.

31. Un exemple paradoxal de cette ingérence vient de la Suisse où l'Office fédéral de la statistique (OFS) a publié au début du mois d'août 2005 un rapport comparant les prestations de l'enseignement en Suisse avec les objectifs adoptés par l'Union européenne en matière d'éducation dans le cadre de la stratégie de Lisbonne (voir le rapport de la Commission européenne « *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. 2005 Report* », <http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/progressreport05.pdf>).

L'étude de l'OFS visait à démontrer que l'enseignement en Suisse ne se portait pas si mal, malgré les résultats peu gratifiants obtenus par les élèves suisses de quinze ans dans l'enquête PISA. Cet Office a dans un certain sens publié, en s'appuyant sur des données internationales qu'il ne maîtrise pas et sur des données nationales de son ressort, un rapport antidote dans le but probable de tranquilliser l'opinion publique, les media, les enseignants, les décideurs politiques sur l'état de l'enseignement en Suisse. On a ici un exemple d'exploitation acritique des données et des indicateurs internationaux. Les responsables cantonaux de l'enseignement en Suisse, qui n'avaient pas été consulté, ont réagi à cette publication avec un communiqué prenant les distances de cette manœuvre, comme le prouve le message suivant adressé au mois d'août 2005 à tous les responsables de l'enseignement en Suisse :

Mesdames, Messieurs,

Nous vous faisons parvenir ci-joint, à titre d'information préalable, le communiqué de presse qui va être publié par l'Office fédéral de la statistique pour présenter le rapport intitulé « Le système d'éducation suisse en comparaison européenne ». (Nous ne possédons pas le rapport lui-même).

Si les médias s'adressent à vous pour des questions de rang, classement et autre place de podium, nous vous recommandons de ne pas entrer en matière. Ce sont des questions qui n'ont pas d'intérêt pour cette étude et qui sont difficiles à comprendre sur la base du communiqué de presse.

En revanche, ce qui nous paraît important, c'est que le système éducatif suisse

a) est mesuré à l'aune des objectifs fixés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne adoptée par l'UE,

b) est comparé à la moyenne européenne, et

c) est mis en parallèle avec certains pays européens en particulier.

Il ressort en l'occurrence de ce rapport que les résultats obtenus par la Suisse se situent, dans tous les domaines évoqués dans le communiqué de presse, au-dessus de la moyenne européenne et que la Suisse a déjà atteint ou dépassé les niveaux de référence (benchmarks) fixés par l'UE pour 2010. Il va de soi que, dans certains domaines, certains pays se révèlent meilleurs que la Suisse et il est clair également que la Suisse doit poursuivre ses efforts en vue d'améliorer son système éducatif.

Avec mes salutations les meilleures

xy

Chef de l'Unité de coordination Développement de la qualité

CDIP/EDK (Conférence des Chefs des Départements cantonaux de l'Instruction publique)

cateurs concourent en partie aussi à expliquer cet échec : l'absence de certaines données (« *par exemple sur la qualité de la vie à l'école* » précise l'auteur, « *considérées impertinentes dans le débat sur l'enseignement tel qu'il se déroule entre professionnels* ») peut expliquer la faiblesse de l'impact de l'effort de clarification et d'amélioration de l'information.

Au niveau d'un système d'enseignement, tout au moins, le paramètre décisif pour obtenir une retombée avec les indicateurs semble être la procédure de production et plus particulièrement l'appropriation par les réseaux de l'enseignement du cadre conceptuel déterminant les critères de choix des indicateurs, des hypothèses sous-jacentes relative à l'évolution de l'école et, *dulcis in fundo*, des indicateurs eux-mêmes. À cette condition, il sera plus difficile de réduire la production des indicateurs à une opération de pouvoir, ou d'en faire un acte de terrorisme intellectuel qui imposerait un modèle éducatif venu d'ailleurs aux usagers du système, sans se soucier de leurs préoccupations ou de leurs aspirations³¹.



Le problème posé par l'interrogation sur le rôle des indicateurs dans les politiques de l'éducation est obnubilé par les enjeux de l'évaluation des résultats et concerne une question cruciale pour la recherche en éducation, celui de l'espace de liberté dont

NOTE

32. Hans Jonas (1903-1993), philosophe allemand, élève de Heidegger, a approfondi cette distinction dans son œuvre et tout particulièrement dans *The Imperative of Responsibility: In Search of Ethics for the Technological Age* (1979).

jouit la science. En effet, le développement des indicateurs de l'enseignement, aussi bien au niveau international que national ou même régional, oblige à faire face aux questions relatives à l'emploi de cet outil et à son utilisation. Hans Jonas³² a proposé de distinguer la science « *dévouée essentiellement à la connaissance de ce qui nous entoure* » et « *la non-science, c'est-à-dire la technique, dévouée au contraire à modifier la réalité* ». Est-ce qu'on peut soutenir que les indicateurs sont une démarche cognitive neutre qui ne prétend pas à modifier les systèmes d'enseignement ? Est-ce qu'ils font partie de la science selon la définition de Jonas ou de la non-science ? N'y aurait-il pas un degré de naïveté à prétendre que les indicateurs ne sont qu'un outil de connaissance qui n'a aucune incidence sur la réalité de l'enseignement, sur les modalités de fonctionnement de l'appareil scolaire ? Est-ce que la production d'ensemble d'indicateurs soutenue et encouragée par les autorités scolaires est neutre ?

La dichotomie proposée par Jonas n'est pas défendable. En effet, la caractéristique fondamentale de la réalité physique, non seulement celle dans laquelle nous sommes immergés mais aussi celle qui nous constitue ou celle que nous façonnons, consiste dans le fait qu'elle peut être connue uniquement si on la modifie. Cet acquis théorique nous a été légué par les avancées scientifiques du XX^e siècle. Nous savons aussi que ce principe s'applique aux sciences humaines et donc aussi à la connaissance des systèmes d'enseignement. Posons donc comme valable l'axiome selon lequel aucune démarche cognitive ne laisse indemne l'objet qu'elle observe, mesure, analyse, compare, déchiffre.

Il n'y a pas une ligne de démarcation ontologique claire entre le champ de la science et celui de la technique, entre la connaissance du réel et sa modification. On ne peut donc pas attribuer un statut éthique distinct à ces deux opérations et estimer qu'il y a une liberté indéfinie pour tout ce qui concerne les processus cognitifs et une responsabilité différente, limitée, lorsqu'on applique la connaissance à des processus ou à des actes qui visent à modifier la réalité. Les indicateurs produisent de la connaissance sur les systèmes d'enseignement et en même temps au moment de les concevoir, de les installer ou de les produire, ils les modifient. La même remarque s'applique à l'évaluation. Cette situation spéculaire ne signifie pas cependant qu'il y a similitude entre développement des indicateurs et programmes d'évaluation.

Malheureusement, nous ne connaissons que d'une manière imprécise et limitée les effets du développement des indicateurs sur l'évolution des systèmes d'enseignement. Nous devons admettre qu'il y en a, que ces effets sont probablement multiples et différenciés, mais aussi que pour le moment nous ne pouvons pas aller plus loin dans les inférences et les suppositions. Il n'y a pas d'imperméabilité entre développement et construction d'un ensemble d'indicateurs d'un côté et changements des systèmes d'enseignement de l'autre. Il serait faux de prétendre que les indicateurs n'exercent pas des effets sur les politiques de l'éducation et la gouvernabilité des systèmes d'enseignement, et qu'il n'y ait pas de répercussions à ce propos. Un ensemble d'indicateurs n'est pas uniquement le produit d'une politique déterminée de l'éducation, mais il ne se situe pas non

plus en dehors du champ politique et donc des processus visant à changer l'organisation et le fonctionnement des systèmes d'enseignement et les techniques de gouvernement. Il est par ailleurs problématique d'établir un lien direct entre le développement d'ensembles d'indicateurs et l'évaluation de la qualité de l'enseignement. Il s'agit de deux opérations différentes. Elles ne sont pas greffées de la même manière sur le tronc de la politique de l'enseignement et des réformes scolaires. Elles n'ont pas les mêmes fonctions. L'une et l'autre opération (la production d'indicateurs et l'évaluation) ont néanmoins une incidence sur le fonctionnement des systèmes d'enseignement, sans être nécessairement l'expression d'une même politique de l'éducation. Nous ne pouvons non plus exclure qu'il y ait des affinités entre ces deux démarches et que l'une exploite ou utilise l'autre. Les stratégies nécessaires pour extrapoler des données adaptées pour la construction d'indicateurs de réussite en partant des évaluations sur grande échelle sont complexes d'autant plus que ces évaluations posent à leur tour des problèmes considérables de fiabilité, qui ne sont qu'en partie résolus. De ce fait, l'articulation entre évaluation des acquis des élèves sur vaste échelle et développement d'ensembles d'indicateurs ne va pas de soi et doit être abordée avec une grande précaution³³.

NOTE

33. Voir à cet égard le rapport établi sous la direction de Andrew Porter et Adam Gamoran pour le National Research Council : *Methodological Advances in Cross-National Surveys of Educational Achievement*, National Academy Press, Washington D.C. 2002.

À LIRE

E. Berger et A.A. :V.V., « De l'émergence du courant *School improvement* et exemples d'applications », *Revue Française de pédagogie*, n° 148, INRP, Lyon, 2005.

N. Bottani, P. Vrignaud, *La France et les évaluations internationales*, Haut Conseil de l'évaluation de l'école, Paris, 2005.

N. Bottani, « Des indicateurs dans l'enseignement : une contribution à la comparaison internationale », Intervention lors du colloque sur la comparaison en éducation organisé par la FPSE, Université de Genève, 8-9 décembre 2005, sous presse.

Commission européenne, « Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training » Report, Bruxelles, 2005.

J. Gadrey, F. Jany-Catrice, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Éditions La Découverte, Paris, 2005.

GERESE, *L'équité des systèmes éducatifs européens. Un ensemble d'indicateurs*, Service de pédagogie théorique et expérimentale, Université de Liège, 2005.

H. Jonas, *The Imperative of Responsibility: In Search of Ethics for the Technological Age, (1979)*, University of Chicago Press, Chicago (1984 pour la traduction en anglais ; en français : *Le principe de responsabilité*, Flammarion, 1998).

K.C. Land, « Social Indicators », *Social Science Methods*, New York, Free Press, 1970.

J. MacBeath, L. Jakobsen, D. Meuret, M. Schratz, *Self-Evaluation in European Schools: A Story of Change*, Routledge, London, 2000.

J. MacBeath, *Schools Must Speak for Themselves: The Case for School Self-Evaluation*, Routledge, London, 1999.

D. Meuret, « De la contribution des indicateurs au débat sur l'éducation. Une étude de cas : L'état de l'École », *Politiques d'éducation et de formation. Analyses et comparaisons internationales*, De Book, Bruxelles, 2001.

D. Nuttal, « Choosing Indicators », *Making Education Count. Developing and using international Indicators*, Paris, OECD, 1994.

J. Oakes, *Education Indicators. A guide for Policymakers*, Center For Policy Research in Education, 1986.

OCDE 1992, 1993, 1995, 1996, Regards sur l'éducation, OCDE, Paris.

OCDE, *Évaluer l'enseignement. De l'utilité des indicateurs internationaux*, OCDE, Paris, 1994.

OCDE/Statistique Canada, *La littératie à l'ère de l'information*, OCDE, Paris, 1999.

OCDE 2001, *Indicators of Education Systems: Scope of INES Activities*, DEELSA/INES/SMG(2001)12, Paris (document interne).

N. Postlethwaite, *Monitoring Educational Achievement*, UNESCO, IPE, rapport n° 81 de la série *Fundamentals of educational planning*, Paris, 2004.

The National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform. A Report to the Nation and the Secretary of Education*. United States Department of Education, Washington D.C., 1983.

D. Windham, *Indicators of Educational Effectiveness and Efficiency, Improving the Efficiency of Educational Systems*, United States Agency for International Development, Washington D.C., 1988.