

## L'éducation sous l'emprise de l'évaluation<sup>(1)</sup>

### I/ L'évaluation des systèmes éducatifs : approche historique

La question de l'évaluation de l'école nous éclaire sur la représentation que la société se fait de l'éducation.

#### 1) Fin du 19<sup>ème</sup> siècle : premières réflexions « à frontières ouvertes » sur l'éducation

A cette époque, se manifeste un grand intérêt pour les comparaisons internationales. Les grands pays donnaient alors forme aux institutions éducatives des États modernes. Ces réflexions à « frontière ouverte » ne débouchent pas sur une homogénéisation des systèmes mais sur des solutions spécifiques à chaque pays, et une grande stabilité jusqu'aux années 80.

#### 2) Après la deuxième guerre mondiale : l'UNESCO (ONU) prend en charge les questions de l'école au niveau mondial.

Il revient tout naturellement à l'UNESCO le soin de collecter, diffuser et construire les données statistiques sur l'éducation. Un cadre harmonisé est mis en place, mais on reste dans l'idée que les systèmes éducatifs ne sont pas comparables.

Les données statistiques recueillies reflètent la problématique dominante à l'époque : le droit à l'éducation. L'Etat est le fournisseur des services éducatifs pour garantir l'effectivité de ce droit.

Le modèle scolaire est celui « d'un système collectif de reproduction socialisée, hors travail, dans le cadre politique de la nation. » (AVINOKUR)

La gestion et le pilotage des systèmes éducatifs sont orientés vers les entrants (inputs) :

- les élèves à accueillir
- les enseignants à former, recruter, gérer : statut, carrière, grille indiciaire...
- les locaux, équipements...
- les financements publics alloués à l'éducation

Les indicateurs sont construits en conséquence :

- flux d'élèves dans le système éducatif,
- entrants : moyens attribués au service public. L'obligation de moyens guide les États,
- On respecte le cadre national et les spécificités nationales,
- Les statistiques sont descriptives et non normatives.

La coopération internationale, les aides au développement guident les relations entre les États en matière d'éducation.

#### 3) Fin du 20<sup>ème</sup> siècle : l'OCDE/ la Banque Mondiale / l'Union Européenne / l'UNICEF, prennent le relais.

Ces institutions spécialisées dans les questions économiques, supplantent l'UNESCO dans la collecte et la production des données. Elles produisent des recommandations, des statistiques au service des politiques, de la réforme.

---

<sup>1</sup> Cette synthèse a été élaborée par Yves Baunay, Institut de recherche de la FSU, à partir des travaux de l'Institut :

- Nouveaux Regards n°42 : L'éducation à l'épreuve de l'évaluation
- Nouveaux Regards n°33 : La stratégie de Lisbonne
- « Capitalisme et éducation » de Thomas Lamarche (Nouveaux Regards – Syllepse 2008)

Dans les années 80, tous les pays s'engagent dans un processus de redéfinition de leurs institutions scolaires et de réorientation de leurs politiques d'éducation.

USA, pays anglophones, pays nordiques...

Un véritable mouvement de bascule vers d'autres méthodes de pilotage des systèmes éducatifs se met en place : la demande statistique porte de plus en plus sur les résultats de l'éducation, des résultats mesurables et comparables :

- résultats par rapport aux buts poursuivis : pour mesurer l'efficacité des systèmes scolaires
- résultats par rapport aux moyens engagés pour mesurer l'efficience ....

Le paradigme éducatif change.

L'idée centrale est que l'éducation et la formation jouent un rôle stratégique dans la croissance économique et le développement des pays.

La mondialisation libérale amplifie la concurrence entre les pays. L'éducation est considérée comme un facteur essentiel de la compétition économique entre les pays. Deux rapports explicitent cette nouvelle représentation de l'éducation

- 1983 aux USA : « une nation à risques
- 1989 en France : le rapport LESOURNE.

Deux arguments sont mis en avant :

- pour les économies nationales, une main d'œuvre bien formée, flexible, est un élément décisif d'adaptation à la demande et aux marchés,
- du point de vue des individus : la compétence, l'adaptabilité, l'employabilité, favorisent l'accès à l'emploi, aux revenus plus élevés, à la carrière.... L'investissement éducatif est rentable pour les collectivités, les entreprises, les individus, qui ont donc des intérêts convergents pour investir conjointement dans l'éducation et la formation.

Les outils statistiques, les nouveaux indicateurs de mesure des résultats de l'éducation vont servir à analyser non seulement les systèmes éducatifs et leurs évolutions comparées mais aussi les politiques éducatives mises en place par les gouvernements. On passe à un système statistique plus normatif qui sert à construire des recommandations adressées aux pays par les institutions internationales.

Un « nouvel ordre éducatif mondial » commence à émerger.

Le développement des indicateurs de comparaisons internationales débouche sur une technicisation du débat éducatif : le débat technique tend à se substituer au débat politique.

Les organisations syndicales internationales sont confrontées à cette technicisation, dans la mesure où elles sont consultées par les institutions internationales.

Les comparaisons internationales produites par les différentes institutions internationales deviennent plus normatives : elles servent à étayer et à justifier des recommandations, des appels à la réforme éducative. Ces réformes sont débattues par les représentants des gouvernements avec des experts, au sein des institutions internationales.

On débouche ainsi à la fois :

- sur un modèle d'éducation qui prend forme au niveau mondial, au niveau des grandes régions du monde (Europe),
- sur un système de pilotage des systèmes éducatifs qui articulent l'échelon mondial (OCDE), l'échelon européen (Union Européenne avec la MOC), l'échelon national, l'échelon régional, et même local.

La Banque Mondiale, en direction des pays en voie de développement et l'OCDE en direction des pays développés élaborent une nouvelle théorisation de la compétition économique internationale fondée sur la notion de « capital humain » et « d'apprentissage tout au long de la vie ». Elles critiquent les statistiques de l'UNESCO et demandent des informations statistiques nouvelles susceptibles de mesurer la notion de capital humain, à travers les compétences acquises . Elles participent à la diversification des sources de production statistiques : UNESCO, OCDE, Banque Mondiale, UNICEF, Europe, mettant en place leurs propres réseaux de collecte de données et construisent de nouveaux indicateurs.

Ceux-ci doivent mesurer la performance des systèmes éducatifs.

Le concept de compétences (attachées aux individus) se substitue au sein du monde du travail au concept de qualification (construction sociale négociée). Il se répand dans le monde de la formation professionnelle et de l'éducation en général.

C'est dans ce cadre que l'OCDE met en œuvre PISA (2000, 2003, 2006...) (Programme international pour le suivi des acquis des élèves).

PISA mesure les acquis des élèves, non pas en référence aux programmes scolaires mais aux « compétences » à acquérir et nécessaires pour faire face aux problèmes de la vie courante.

Ces acquis sont corrélés à d'autres variables : autonomie des établissements, dépenses d'éducation, caractéristiques des enseignants...

Le débat politique autour des valeurs collectives de justice sociale, de développement humain, de qualité des rapports sociaux (citoyenneté), de réalisation dans le travail et le métier... fait place à un débat technique autour des valeurs d'efficacité économique, de la concurrence, de la performance...

- L'éducation, bien commun, régulé par le service public fait place à l'éducation, bien banal, marchandisé, régulé par le marché.
- La responsabilité des sociétés, des États, fait place à la responsabilité des individus pour leur formation continue (employabilité) et de plus en plus pour leur formation initiale.

Les indicateurs statistiques mis en place sont évolutifs et s'adaptent aux visions de la réforme éducative à mettre en place dans chaque pays.

Les systèmes éducatifs et leur évolution sont devenus comparables, les spécificités nationales ne sont plus mises en avant. Ce sont au contraire les convergences qui sont recherchées pour favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants. Les mouvements de résistance syndicaux ou autres, qui s'opposent à des réformes devenues pourtant incontournables selon les institutions internationales sont considérées comme archaïques et uniquement guidés par des intérêts corporatistes. Tout ceci pose bien évidemment la question du travail syndical face à ces évolutions, mais c'est un autre débat.

## II/ Que mesure PISA ?

(Programme International de Suivi des Acquis des élèves)

PISA a été mis en place par l'OCDE à partir de 2000. Il mesure les acquis des élèves de 15 ans (fin de scolarité obligatoire) quel que soit leur situation scolaire.

Ces acquis sont définis comme la « capacité des élèves à utiliser leurs connaissances dans les situations de la vie courante ».

Il s'agit en fait de mesurer les compétences jugées nécessaires pour affronter individuellement les problèmes rencontrés dans la société :

- compréhension de l'écrit
- culture mathématique
- culture scientifique.
- Plus un domaine transversal : la résolution de problèmes.

Par exemple la culture mathématique est définie comme la capacité à identifier et comprendre le rôle des mathématiques dans la vie et à s'engager dans des activités mathématiques selon les exigences de la vie.

Les exercices (ou items) sont tirés de situations de la vie ordinaire. Ils couvrent 4 champs :

- Espaces et formes : la géométrie
- Variations et relations : les graphiques, les formules.
- Quantités : le calcul.
- Incertitudes statistiques et probabilités.

Ces champs excluent l'algèbre, le raisonnement déductif...

Un échantillon représentatif des élèves de 15 ans est constitué par les pays participant au programme (y compris financièrement).

Chaque élève répond par écrit à l'ensemble des questions, ce qui exige un effort soutenu de deux heures environ.

Un questionnaire complémentaire concernant les élèves et leur environnement est rempli par les chefs d'établissement.

Les résultats individuels sont chiffrés et traduits par un positionnement sur une grille allant de 0 à 1000. Ils sont agrégés et permettent de situer les différents pays sur la même échelle autour de la moyenne de l'OCDE placée à 500.

Les élèves sont aussi répartis en fonction de leurs résultats en 5 groupes allant du groupe 1 (élèves en échec pour tous les exercices demandés) au groupe 5 (élèves en réussite forte ; aucun n'atteint la note maximum de 1000)

### Principaux résultats :

Les médias mettent l'accent sur le classement des pays. Pour les mathématiques en 2003, la France était classée à 511, derrière la Finlande et la Corée (545), devant l'Allemagne (503), les USA (483), l'Italie et le Portugal (465).

Ce qui est plus intéressant à étudier, ce sont les différences intra-nationales.

Ainsi, le groupe des élèves scolarisés en 2<sup>nde</sup> générale et technologique (élèves à l'heure) obtient un score moyen de 564 (supérieur à la moyenne générale de la Finlande et de la Corée), mais les élèves issus de 3<sup>ème</sup> (en retard d'un an) obtiennent un score de 467 (niveau du Portugal et de l'Italie).

Les élèves français ne sont pas classés au même niveau selon le champ mathématique considéré. Ils sont plutôt meilleurs en espaces et formes et moins bons en calcul.

### Critiques méthodologiques :

Les items sont construits par un groupe d'experts où les différents pays sont représentés. Ils ne sont pas publics sauf lorsqu'ils sont abandonnés.

L'échelle de classement qui va théoriquement de 0 à 1000 est en réalité très resserrée autour de 500.

Le choix des situations de la vie qui servent à construire les items peut fausser les résultats dans la mesure où ils font appel à l'environnement familier ou pas de l'élève (situation tirée d'un spectacle théâtral, de la vie professionnelle, d'une réflexion sur l'écologie...)

En principe, il n'y a pas de lien direct avec les programmes scolaires mais indirectement les élèves sont appelés à mobiliser des savoirs ou des attitudes acquis à l'école. Des biais culturels, linguistiques, sociaux peuvent s'introduire, malgré les efforts des experts pour neutraliser ces biais.

Questionnaire contextuel (facultatif selon les pays). Ils renseignent sur la situation des parents, des enseignants, de l'organisation du système éducatif, de la famille, des élèves eux-mêmes : leur motivation, leur intérêt, leur plaisir, leur anxiété par rapport à l'école et à la discipline scolaire évaluée, leur ambition par rapport à la poursuite d'étude au niveau supérieur.

### Interprétation des résultats de PISA

Elle est décisive dans la mesure où PISA n'établit que des corrélations mais pas des explications.

#### Pour l'OCDE :

- Il n'y a pas de corrélation entre dépenses pour l'éducation et résultats PISA. L'OCDE en déduit qu'il y a des marges pour les réformes.
- La qualité et l'équité vont de pair et ne sont pas contradictoires. Enseignement de masse et enseignement d'élite ne doivent pas être opposés. C'est la réussite du plus grand nombre qui élève le score global. En particulier la réussite des élèves les plus en difficulté qui sont souvent des élèves d'origine modeste, influe fortement sur le classement.
- Le salaire des enseignants, la taille des classes, les équipements informatiques... Un seul facteur n'est pas décisif pour expliquer les résultats. C'est l'ensemble des facteurs réunis qui est le plus concluant ou la combinaison de plusieurs d'entre eux.
- Garçons – filles : des différences parfois sensibles apparaissent en mathématiques à l'avantage des garçons presque partout dans le monde ; en compréhension de l'écrit à l'avantage des filles.

### Le ministère de l'éducation en France

Il met l'accent sur le statut de l'erreur, l'insuffisance de l'expérimentation en France, qui poussent les élèves plutôt à ne pas répondre s'ils ne sont pas sûrs de l'exactitude de leur réponse.

L'enseignement français ne pousse pas suffisamment les élèves à donner leur avis.

Les résultats médiocres pour certains élèves peuvent refléter la réticence à s'investir dans une rédaction pour exposer la réponse au problème traité.

Il met enfin l'accent sur la tendance à la baisse générale des performances des élèves notamment en mathématiques, du fait d'une augmentation de la proportion de résultats très faibles. Il est vrai que c'est une tendance qu'on retrouve dans d'autres pays.

Les différents ministres peuvent utiliser PISA dans leurs discours politiques pour justifier leur politique sans trop se soucier de la pertinence et de la rigueur des arguments, et des liens avec les résultats réels de PISA.

C'est un peu la même chose pour les médias plus préoccupés par le classement global que par une analyse approfondie et critique des informations livrées par PISA.

Pour les chercheurs, c'est d'abord une source de données au niveau national et international qui peuvent être utilisées comme matériau de recherche.

Des critiques fondées sur des recherches ont été menées sur la pertinence des items (par Jean-Yves ROCHEIX par exemple).

Pour les chercheurs, PISA ne peut pas être la source unique de mesure et de référence (surtout pour justifier des réformes).

Quand un texte gouvernemental sur le socle commun, cite PISA, c'est très préoccupant. Cela traduit une volonté de rétrécissement des contenus enseignés, une dérive utilitariste.

D'autre part, on ne peut pas utiliser un seul indicateur.

On peut s'attacher par exemple à analyser l'ampleur des inégalités scolaires en fonction de divers paramètres, ou l'ampleur des disparités selon l'origine sociale des élèves, etc.

Selon Nathalie MONS, il n'y a pas d'indicateurs à privilégier. Il faut les combiner comme les pièces d'un puzzle.

- Disparités selon l'origine sociale. On peut noter de grandes variations selon les pays, qui indiquent que l'école est plus ou moins reproductrice (Finlande faiblement reproductrice, France moyennement reproductrice, Allemagne fortement reproductrice)  
On peut rapprocher ces résultats de divers paramètres comme l'existence de tris sélectifs précoces comme en Allemagne.
- Importance des élèves faibles. Cela pèse sur le classement. On note aussi une corrélation forte entre la faiblesse du niveau 5 et l'importance du niveau 1, repérable dans beaucoup de pays. On retrouve l'idée que qualité et masse ne sont pas antagonistes.
- La corrélation élèves faibles / élèves issus de milieux défavorisés rejoint le problème équité/efficacité. Là encore pas d'antagonisme. Reste à trouver les moyens et les méthodes.

Une question apparaît dans tous les systèmes :

Comment gérer l'hétérogénéité en primaire et collège :

- Le redoublement est contreproductif : cela est confirmé par d'autres études (mais la pratique des enseignants ne va pas nécessairement dans ce sens)
- Les classe de niveau (idem). Quels outils pour des alternatives ? Enseignement individualisé ou remédiation ? PISA ouvre des pistes de réflexion mais ne donne pas de solutions.

Au total, c'est surtout l'utilisation de PISA, son usage social et politique, l'insuffisance des analyses critiques et des recherches complémentaires qui posent problème.

L'audience médiatique est le résultat de campagnes de communication de l'OCDE, bien orchestrées et relayées par les gouvernements.

Mais les médias s'en tiennent au classement général, ce qui est très réducteur.

La question du travail syndical concernant PISA est aussi posée.

Au niveau international, l'Internationale de l'éducation mène une réflexion à ce sujet. Elle est engagée dans un travail de recherche à la fois sur la critique des indicateurs internationaux mis en place par les institutions internationales et sur la recherche d'indicateurs alternatifs plus conformes aux valeurs défendues par le mouvement syndical.

## **Le pilotage des systèmes éducatifs ou « La gouvernance »**

### **1) Le moteur central de la décision politique en éducation est devenu la compétition**

#### La compétition générale entre les économies

La libre circulation des capitaux est acquise au niveau mondial depuis la fin des années 80.

Le choix d'implantation productive est guidé par l'évaluation des « risques-pays ». Des indicateurs d'attractivité des territoires ont été élaborés. Ils reposent sur trois paramètres :

- Faiblesse des protections sociales, des salaires et des droits syndicaux
- Faiblesse de la fiscalité sur les capitaux
- Abondance et qualification de la main d'œuvre et reproduction hors travail de cette main d'œuvre (éducation, formation, protection sociale, flexibilité) qui ne pèse pas sur les profits.

Les politiques éducatives sont face à une équation difficile pour les pouvoirs publics. D'un côté le dumping fiscal tarit les recettes publiques nationales. D'un autre côté, la nécessité de produire des compétences abondantes et de haut niveau, pose des problèmes de financement.

La solution consiste en général à reporter les coûts d'éducation sur les ménages ou d'autres financeurs privés et à accroître l'efficacité et l'efficience des systèmes éducatifs.

La compétition et la concurrence sont au centre du modèle théorique et idéologique libéral qui fonde la supériorité du modèle marchand de régulation sur le modèle administré (par la puissance publique). La concurrence inciterait à pratiquer les prix les plus bas. Elle pousserait à l'innovation. Elle éliminerait les producteurs inefficients.

La compétition renvoie au comportement guerrier ou sportif qui amène à se dépasser pour conquérir des parts de marché (la compétitivité). Cela vaut pour les individus, les entreprises et les nations.

#### Dans ces conditions, les systèmes éducatifs auraient à choisir entre trois modalités de régulation :

- Ouvrir les services d'enseignement au libre marché, par la privatisation des écoles, et par la libéralisation des échanges internationaux de services éducatifs (OMC – AGCS)
- Mettre en concurrence les établissements publics entre eux : on aboutit à la constitution de quasi-marchés grâce à l'autonomie des gestions des ressources financières et humaines, au développement de l'assurance qualité (qualité des enseignements, des enseignants et des résultats) et grâce au financement sur obligation de résultats.
- Ouvrir les établissements publics sur l'extérieur en les incitant à développer leurs ressources propres grâce à des activités commerciales et à l'augmentation des droits d'inscription.

### **2) De l'administration publique des services éducatifs publics à la gouvernance des systèmes éducatifs mixtes (publics/privés) (centralisés/décentralisés)**

Au sein des systèmes éducatifs, s'entremêlent des intérêts et des acteurs divers :

- Publics : nationaux, supranationaux, régionaux, locaux (municipalités / établissements)
- Privés : capitaux investis dans des services d'éducation
- Associatifs : parents d'élèves, patronaux et syndicaux pour la formation professionnelle et autres.

Cela amène les pouvoirs publics à rechercher des modes d'administration conjointe où toutes les parties prenantes sont sensées concourir au bien commun : aux rapports verticaux d'autorité on substitue les rapports contractuels par exemple.

Ce mode d'administration conjointe où s'enchevêtrent des pouvoirs de décision multiples, des intérêts divers, des logiques hétérogènes, des réseaux... C'est la « gouvernance » dont les modèles ont été théorisés par l'OCDE, la Banque Mondiale, l'Union Européenne...

La gouvernance fait la synthèse entre deux modes de régulation :

- Le marché pour l'éducation, un marché particulier avec une concurrence portant essentiellement sur la qualité du service éducatif.
- La démocratie participative où la société civile vue comme l'ensemble des intérêts en jeu est reconnue comme une source légitime de pouvoir et de gestion directe des affaires publiques.

La nécessité d'harmoniser, d'homogénéiser les services d'éducation résulte de la volonté de les mettre en concurrence.

Au niveau de l'Union Européenne, on a poussé à l'harmonisation des diplômes (LMD : trois niveaux empruntés au modèle américain) et à l'harmonisation des cadres et des niveaux de qualification professionnelle (cf : le cadre européen des certifications professionnelles).

En éducation, les trois piliers de la gouvernance (transposition des modes de « gouvernance d'entreprise ») sont :

- La transparence : mesure de la qualité des services offerts (en fait des fournisseurs) ; évaluation de la qualité, assurance – qualité, agences d'évaluation de la qualité et d'accréditation. Ces agences peuvent être publiques ou privées.
- L'efficacité : mesure des performances : classement mondial des universités, des systèmes éducatifs nationaux, PISA etc.
- La responsabilité : établissements, individus (étudiants, familles, enseignants) : leur action et leur comportement doivent répondre aux normes établies mesurant l'efficacité, la performance...

Au total, on aboutit à un pilotage par la norme : l'évaluation devient centrale.

La stratégie de Lisbonne, la MOC (méthode ouverte de coordination) reposent sur une batterie d'indicateurs qui permettent de mesurer le degré d'avancement vers les objectifs définis en commun. La LOLF (loi d'orientation de la loi de finances) repose sur l'attribution de moyens budgétaires selon l'évaluation des résultats obtenus, mesurés à partir de critères définis et mesurables à l'aide d'indicateurs.

Un système de normes qui soient acceptées et qui s'imposent à tous, qui serve de référence commune et qui soient mesurables par des indicateurs s'est progressivement imposé :

- aux acteurs de l'éducation : qui se conforment aux normes,
- aux évaluateurs qui mesurent les résultats et établissent les normes de qualité,
- aux décideurs politiques : financeurs publics et privés qui conditionnent les financements au respect des normes.

L'Union Européenne, depuis le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 a mis en place ce cadre politique et idéologique avec ses principales caractéristiques :

- Le rôle crucial de l'éducation et de la formation pour le développement de l'économie de la connaissance.
- La nécessité d'aller vers une économie et une société fondées sur la connaissances et vers l'éducation et formation tout au long de la vie etc.
- L'incitation à investir dans le « capital humain » de façon la plus optimale en développant les « compétences »
- La qualité des systèmes éducatifs et de l'éducation, mesurée à travers une batterie d'indicateurs (16) établis par des experts. Ce qui concrétise :
  - o la comparabilité des systèmes,
  - o des références communes pour les politiques d'éducation et les choix stratégiques (Europe/Nation/Régions)
  - o la diffusion des bonnes pratiques
  - o La mise en compétition des systèmes nationaux auprès des étudiants étrangers et enseignants (mobilité)

Une nouvelle représentation de l'éducation et de la formation, un nouveau « paradigme » se met en place et guide :

- La définition des contenus enseignés : les compétences conçues comme des connaissances renouvelables et des savoirs-faire, comportements attachés aux individus (cf : débat sur le socle commun de compétences en France)
- La cohérence des contenus enseignés construits à partir d'unités capitalisables (ECTS pour l'enseignement supérieur / ECVET pour l'enseignement professionnel)
- La conception et le rôle des diplômes et des qualifications avec une séparation, disjonction entre cursus de formation et certification (accessible par la VAE et non plus seulement par la formation)
- une gestion de la main d'œuvre par les compétences reconnues par les employeurs et non par les qualifications. Aux constructions sociales garanties par les conventions collectives..., se substitue progressivement une logique de flexibilité et de mobilité. A la logique des métiers, se substitue une logique des compétences individuelles.

Là encore se pose la question des résistances, des alternatives à ce modèle libéral et donc du travail syndical. Mais c'est un autre débat.

Yves Baunay  
Institut de recherche de la FSU