

L'évaluation publique et l'École : quels résultats, quels usages ?

Renaud Fabre

DANS **APRÈS-DEMAIN** 2012/1 N° 21, NF , PAGES 40 À 43

ÉDITIONS **FONDATION SELIGMANN**

ISSN 0003-7176

DOI 10.3917/apdem.021.0040

Date de mise en ligne : 01/01/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-apres-demain-2012-1-page-40?lang=fr>



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



Distribution électronique Cairn.info pour Fondation Seligmann.

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

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

Renaud FABRE

L'ÉVALUATION PUBLIQUE ET L'ÉCOLE : QUELS RÉSULTATS , QUELS USAGES ?

Évaluer les politiques publiques, nul ne le nie, est une ambition légitime et nécessaire. Nul n'ignore également que le processus de construction de l'évaluation des politiques publiques est une démarche de longue haleine : on se souvient des inquiétudes et des tensions qu'ont suscité, en leur temps, les premières étapes d'évaluation du système de soin dans l'hôpital public ; on garde en mémoire également qu'il a fallu un certain temps de discussion et de réflexion collective, avant que cette démarche ne soit réellement intériorisée par le système de santé.

LE TEMPS DU DÉSENCHANTEMENT

Dans l'éducation nationale, aujourd'hui, l'évaluation n'a encore trouvé ni sa pleine justification, ni son rythme de croisière. L'évaluation publique et l'école vivent aujourd'hui des relations à éclipses, avec un défi en toile de fond : beaucoup a été fait depuis vingt ans... Mais l'essentiel reste à faire, et cela dans un temps chichement compté. La démobilitation menacerait-elle ? L'abandon de certains grands chantiers pourrait l'attiser (remise en cause de certains indicateurs et procédures LOLF jugés trop touffus, multiplication des mesures sur les résultats des élèves et incertitudes quant à leur destination exacte). On voit même que la floraison d'évaluations de toute sorte, pousse aujourd'hui à la dérision : le SNUipp ne vient-il pas de proposer aux enseignants, début décembre 2011, d'adresser au Président de la République, une « évaluation » de l'actuel ministre de l'éducation nationale ? En vérité, la lassitude pourrait se répandre parmi tous ceux, nombreux à Paris comme dans le pays, qui ont donné beaucoup de leur capacité de persuasion, de leur temps et de leur expérience, pour faire vivre l'évaluation dans l'éducation nationale. Ce désenchantement annoncé ne pouvait pas plus mal tomber : il menace de se répandre au moment même où l'évaluation n'a jamais été aussi nécessaire à la maîtrise des choix d'avenir de la Nation. Sur quoi porte l'évaluation ? Pourquoi évaluer aujourd'hui le système éducatif ? Comment organiser et utiliser l'évaluation de l'école ? Quelques éléments de réponse sont proposés par cet état des lieux des débats en cours.

Sur quoi porte l'évaluation de l'éducation ?

D'abord, de quoi parle-t-on ? Vu les ambiguïtés induites par le terme lui-même, les précautions s'imposent. « Évaluer » comporte une kyrielle de définitions, savantes et courantes, plutôt mal stabilisées en France aujourd'hui. Empruntons celle de la précieuse encyclopédie *Wikipédia*, le lecteur pourra facilement y trouver approfondissements et précisions techniques : « *L'évaluation est constituée de toute une série de méthodes très différentes les unes des autres, en fonction de leurs présupposés théoriques - et politiques - de leurs buts, de leurs techniques et qui permettent de mesurer, de quantifier (méthodes statistiques) et de caractériser une situation, une entité, un résultat ou une performance de nature complexe et donc a priori difficilement mesurable* ».

Dans ce contexte, « *l'évaluation des politiques publiques consiste à analyser les résultats d'une intervention publique pour savoir si celle-ci a atteint les objectifs qui lui étaient assignés* » et cela en examinant en particulier l'efficacité (l'atteinte des objectifs), l'efficience (l'atteinte des objectifs par rapport aux moyens mobilisés), l'équité (l'allocation à tous les usagers de prestations équivalentes). Et *Wikipédia* de préciser : « *En pédagogie, on parle d'évaluation des compétences pour désigner le processus visant à mesurer le niveau d'apprentissage des élèves, par exemple à partir d'un référentiel extérieur* ».

DE QUOI RÉSULTE UN RÉSULTAT ?

L'évaluation porte donc, très clairement, non pas sur un « résultat », dépourvu de signification à lui seul, mais sur une *filière d'informations* qui vont lui donner un sens en partant d'un objectif donné. Pour citer des objectifs courants d'évaluation, on aura par exemple : « améliorer l'apprentissage de la lecture », « développer l'enseignement d'une langue étrangère dans le premier degré », « réduire les inégalités des chances de réussite dans les apprentissages du socle commun », « augmenter la réussite au baccalauréat professionnel en trois ans », etc. À partir de l'un ou l'autre de ces objectifs, une filière d'informations, objet de

l'évaluation, sera constituée des données et des constats ayant conduit au résultat constaté. Une « architecture d'évaluation » mettra ainsi globalement en relation trois niveaux successifs d'informations corrélées, dépendant les uns des autres. Quels que soient les terminologies et les degrés d'élaboration des démarches d'évaluation, ces trois niveaux d'informations corrélées mettront en relation 1. Le contexte ; 2. Le processus éducatif ; 3. Les résultats intermédiaires et finaux.

1. Contexte. Notamment : origine socio-économique et densité des effectifs d'élèves, aires d'attraction des établissements, cartes scolaires et cartes des formations ;

2. Processus. Notamment : gestion des parcours scolaires, taille des établissements, des classes et des groupes ou « structures », densité et composition des personnels enseignants et non-enseignants, organisation des enseignements sur la semaine et sur l'année, gestion de la diffusion des programmes, gestion de l'orientation ;

3. Résultats intermédiaires et finaux. Notamment : résultats en termes de vie de classe et d'établissement, résultats finaux des élèves mesurés par l'établissement (analyse qualitative et quantitative), résultats d'enquêtes nationales et internationales.

L'évaluation ne fournit que des repères : quelle que soit la qualité des méthodes, l'évaluation ne saurait aboutir à des conclusions catégoriques, bâties d'une seule pièce et téléologiques. Cette évidence est plus palpable encore dans l'évaluation de l'éducation, prestation immatérielle et individualisée : la démarche a besoin de crédibilité, de confiance, pour commencer à porter ses fruits, mais si l'évaluation ne vaut que par les tendances qu'elle dessine, il est toujours difficile d'écarter les conclusions toutes faites. Pas facile... Le regard d'autrui, la discussion contradictoire, apportent les meilleurs recours : comparaison internationale, pratiquée avec un souci de transposition, mais aussi analyse collégiale des évaluations et de leurs suites possibles ; cette dernière pratique est répandue dans la plupart des institutions supérieures de contrôle des politiques publiques, et en particulier à la Cour des comptes. Par ailleurs, pratiquer l'évaluation de la situation antérieure à l'action (*ex ante*) et de la situation qui la suit (*ex post*), est une méthode sûre d'appréciation des résultats... Quand elle se révèle praticable ! Bon nombre de processus éducatifs se déroulent avec une continuité dans laquelle il n'est pas toujours facile de délimiter des phases.

Pourquoi évaluer le système éducatif ?

Les arguments ne manquent pas. Ne s'agit-il pas de la plus fédératrice et de la plus cruciale, de la plus coûteuse aussi, des politiques publiques ? Comment optimiser l'investissement éducatif de la Nation, comment s'assurer, avec des repères sûrs, que les connaissances choisies par l'éducation nationale ont été diffusées, transmises, certifiées ? C'est, en définitif, l'objet final de l'évaluation de l'éducation.

L'évaluation vise ainsi, au niveau le plus global, à vérifier que sont atteints, sans qu'ils s'excluent mutuellement, trois objectifs :

- élever le niveau moyen de diffusion des connaissances retenues par les programmes, sans étirer la distribution des résultats au détriment des plus faibles ;
- améliorer la réussite des non diplômés et des élèves les plus faiblement qualifiés ;
- distribuer équitablement l'effort éducatif sur le territoire.

Face à ces enjeux immédiats et futurs, une information sûre, complète, pertinente sur les conditions nationales et locales des actions engagées, sur leurs conséquences et sur leurs résultats, doit pouvoir être partagée entre tous les acteurs : « *Un système éducatif n'évoque pas à grands coups de baguette magique. Si l'on veut éviter le déni de réalité ou l'incohérence, il faut mesurer ses résultats. Les indicateurs ne sont pas au pouvoir, ils ne se substituent pas à une vision politique. Mais ils sont indispensables* » déclare Bruno Racine, Président du Haut Conseil de l'Éducation (HCE), en réponse aux questions du *Café pédagogique*, en octobre 2011, en présentant les conclusions du rapport « *Les indicateurs relatifs aux acquis des élèves* ».

DES « BLANCS » SUR LA CARTE

Cette appréciation, portée sur le seul terrain des résultats des élèves et de leurs indicateurs, pourrait être formulée dans bon nombre d'autres domaines sur lesquels, en France, la carte des objectifs, des dispositifs et des résultats de l'école présente des « blancs » dont certains sont de plus en plus difficiles à vivre pour la communauté éducative dans son ensemble. Dans ces domaines où l'information partagée est rare, la situation actuelle pourrait se comparer à celle d'une région où, pour voyager, l'on ne disposerait que d'une carte des autoroutes, avec çà et là, des indications de précision inégale, mal coordonnées et peu harmonisées d'un territoire à l'autre, ne permettant que de s'orienter grossièrement, en tâtonnant. De grands pans de l'évaluation sont aujourd'hui des « *terrae incognitae* » sur lesquelles des travaux patients et épars, tels ceux d'explorateurs, rassemblent des données hétérogènes et inédites : Claude Thélot, autorité universellement reconnue en la matière, le déplore aujourd'hui.

LA FRANCE, CANCRE INTERNATIONAL ?

En effet, les travaux à développer en priorité ne portent pas sur des « terres lointaines », des explorations exotiques : les « *terrae incognitae* » - ou, ce qui est peut être pire encore, les données trop globales - dessinent des manques évidents sur les caractéristiques et les repères les plus immédiatement nécessaires à l'action

éducative, au travail des enseignants dans leurs classes. Qu'on en juge par quelques exemples, non limitatifs, tirés des observations récentes formulées par la Cour des comptes, le HCE, les Inspections générales¹ :

- discontinuités d'informations sur la gestion des parcours des élèves, d'une classe à l'autre ou d'un degré à l'autre de l'enseignement scolaire ;
- discontinuités dans l'éventail des informations disponibles sur les résultats des élèves dans PISA à quinze ans (l'une des comparaisons internationales, organisée tous les trois ans par l'OCDE, qui fait autorité) ; la France est un des rares pays - sinon le seul - à ne pas fournir les réponses des chefs d'établissement : il n'est donc pas possible de localiser clairement les distorsions les plus fortes dans l'égalité des chances et de vérifier ainsi leur adéquation avec la carte des actuels réseaux de réussite scolaire ;

- manque d'enquêtes précises sur la diffusion des programmes dans les divers contextes, territoires et académies, associant l'évaluation des méthodes nouvelles et la disponibilité des moyens d'appui à la diffusion des programmes (encadrement, manuels, outils numériques), les effets de taille d'établissements ;

- instabilité des repères associant les acquis des élèves aux divers niveaux de l'enseignement scolaire, et les résultats mesurables de la politique éducative ; manque de repères sur l'adéquation des certifications proposées aux niveaux académiques et nationaux (observation fine des relations entre l'accès aux diplômes - notamment professionnels - et l'insertion des diplômés) ;

- absence de nomenclature de dépenses mettant en cohérence les dépenses de l'État et des communes dans le financement des dépenses de l'école primaire ; relative imprécision des données du financement conjoint des dépenses d'éducation par l'État et par les collectivités territoriales ; absence d'évaluations communes des actions menées conjointement par l'État et par les collectivités territoriales.

Pour chacun des domaines aujourd'hui insuffisamment couverts par l'évaluation, un enjeu global d'organisation est posé : comment produire, dans les domaines couverts par les actions nationales, des données utilisables localement, par les enseignants dans chaque classe, par les gestionnaires dans chaque établissement, et comment faire en sorte que chaque utilisateur soit lui-même « producteur » des données utiles à la mise en situation de son action ? Comment et sous l'autorité de qui créer des outils et références communes, utilisables à la demande dans tout le système éducatif ? En définitive, ces questions posent elles-mêmes un problème plus vaste : comment organiser l'évaluation de l'éducation ?

Comment organiser l'évaluation de l'éducation ?

La qualité des évaluations existantes est perfectible. Le récent rapport précité du HCE souligne en effet que **« les enquêtes internationales ont mis en lumière la nécessité de disposer d'indicateurs fiables. Il importe**

aujourd'hui de fournir aux responsables politiques, aux élus et à l'opinion publique de tels repères ». Le HCE ajoute : **« il est essentiel en effet que, dans notre démocratie, les données concernant les résultats de notre système éducatif soient objectives et transparentes, donc incontestables »**. Ces observations ne laissent donc planer aucun doute sur la nécessité de progresser. Plus précisément encore, le HCE critique les repères d'évaluation existants : il estime en effet nécessaire de **« renoncer aux indicateurs actuels de la LOLF »** sur la maîtrise des **« compétences de base »** qui donnent une **« image erronée »** du degré de maîtrise effective du socle commun par les élèves ; d'autres indicateurs fournis par l'éducation nationale, sont jugés **« trompeurs »** du fait des ambiguïtés subsistant quant à leur domaine exact d'application. L'INSEE, de son côté, critique assez ouvertement le dispositif actuel : le dernier **« Portrait social de la France »** (décembre 2011) constate que divers biais s'opposent encore à la construction de séries d'observations permettant la comparaison des résultats éducatifs dans le temps².

IL FAUT UNE AGENCE INDÉPENDANTE D'ÉVALUATION

Au-delà de ses appréciations sur la fiabilité proprement dite des données et des évaluations, le Haut Conseil de l'Éducation conclut, de façon tout à fait explicite : **« Le moment est venu de confier à une agence d'évaluation indépendante la mise en œuvre d'un tel programme »**. Cette dernière appréciation est particulièrement porteuse d'avenir pour l'évaluation, et à travers elle, pour le projet éducatif dans son ensemble : l'évaluation fait sens, en effet, si elle parvient à faire partager, au même moment, une même information à tous les acteurs d'une même action éducative locale (carte scolaire, orientation, passages de cycles, passerelles en première, accès à l'enseignement supérieur), là où partout aujourd'hui se constatent une atomisation et un cloisonnement des informations, qui sont dommageables au choix d'éducation et empêchent toute l'optimisation, tout le déploiement dynamique dont un pays aux territoires divers a le plus grand besoin.

La création d'une Agence indépendante, recommandée dès le début des années 2000 par le recteur Pair, c'est aussi et surtout l'outil permettant de faire vivre des cohérences dynamiques indispensables entre les parents, les enseignants, les élèves, les employeurs, les collectivités territoriales, l'État. Bon nombre de pays comparables à la France l'ont précédée dans la création d'une Agence indépendante : les modèles et les références ne manquent pas.

Indépendance, fiabilité, cohérence et partage de l'information font à coup sûr partie du programme à venir de l'évaluation de la politique éducative. Évoquons, pour conclure, l'un de ses actuels travaux pratiques stratégiques, dans un domaine où se joue une bonne part du proche avenir de l'éducation nationale. La question essentielle, cela a été maintes fois récemment souligné,

est celle de l'amélioration rapide de l'égalité des chances mais comment y parvenir opérationnellement ? C'est aujourd'hui l'un des dilemmes stratégiques de l'évaluation.

Une priorité stratégique pour l'évaluation : le dilemme du « déclassement »

Les effets du « déclassement » (en période d'offre d'emploi insuffisante, accès des diplômés à un niveau de diplôme supérieur au niveau requis, d'où un effet, assez largement vérifié, de « déclassement » des diplômés) paraissent amplifiés par *l'architecture des sorties actuelles de formation initiale, particulière en France, à la base comme au sommet*³.

Dans ce contexte de « concurrence fratricide » entre diplômés d'une même génération, les jeunes issus des milieux vulnérables sont doublement défavorisés par les actuels processus de sélection. L'inégalité des chances les pénalise au cours de la scolarité comme au terme de celle-ci :

- *d'une part, l'influence du statut économique, social et culturel des élèves défavorisés sur leurs résultats, est nettement plus marquée en France* ; ensemble des études spécialisées le vérifie par comparaison avec la moyenne de l'Union, comme face aux données **PISA** de pays comparables. Le risque de se trouver au bas des évaluations (niveau 1 et moins) des acquis en mathématiques à 15 ans pour un élève issu de milieu défavorisé, est plus élevé en France. De plus, la concentration des difficultés dans certains établissements est plus marquée ;

- *d'autre part, l'absence de qualification est plus lourdement pénalisée sur le marché du travail en France qu'ailleurs* : avec le niveau moyen élevé du chômage des jeunes, diplômés ou non, cité plus haut (22%), le taux de chômage propre aux seuls actifs de 15-24 ans sans diplôme, atteint en France le niveau spectaculaire de 29,6%⁴, soit un peu plus qu'en Italie (28,6%) ; il est à noter que l'Allemagne (13,1% seulement) compense beaucoup plus efficacement l'absence de qualification initiale, ce qui renvoie à l'organisation, dans ce pays, de la formation continue.

La population de jeunes chômeurs, très majoritairement issue de l'immigration, est par ailleurs fortement concentrée ; d'après les données de l'Observatoire national, le chômage des jeunes en « zone urbaine sensible » (**ZUS**) est situé bien au-delà de ces moyennes déjà élevées : 36% des garçons et 40% des filles sont chômeurs au terme de leur scolarité dans les **ZUS**⁵.

En période de plein emploi, un espoir de progression était offert aux non qualifiés ; dans l'actuelle période de chômage, où la hiérarchie des qualifications obtenues est étroitement superposée à celle des origines socio-professionnelles, aucune perspective de mobilité dans l'emploi n'est décelable aujourd'hui pour les jeunes atteints par l'échec scolaire. Cette situation est aggravée en France par un très faible développement du cumul emploi-formation, qui, dans d'autres pays

d'Europe et du monde, est une solution largement pratiquée pour défendre un accès progressif à la qualification quand celle-ci n'a pu être obtenue au sortir de l'adolescence : en 2009, l'OCDE observe dans sa synthèse « *Des emplois pour les jeunes en France* », que ce cumul ne concerne en France que 25% des 20-24 ans, « *soit 9 points de pourcentage en dessous de la moyenne de l'OCDE* ».

1^{er} RISQUE : L'ACTION. 2^{ème} RISQUE : L'INACTION

D'où le « dilemme du déclassement ». À politique constante, l'aggravation de la situation apparaît inéluctable : la « *panne de l'ascenseur social* » se mesure à ce que l'action comme l'inaction sont également risquées :

- si rien n'est fait, si la tendance 1996-2010 se poursuit sans changement, les effectifs de jeunes chômeurs s'additionneront chaque année un peu plus (compte tenu des taux d'accès à l'emploi après trois ans), et avec eux, un sentiment général et croissant de relégation, d'enfermement social ;

- si les taux de succès aux formations actuelles des premiers niveaux s'amélioreraient dans les *catégories actuelles* de diplômes de niveau V, l'incidence positive sur l'emploi des jeunes serait des plus incertaines ; avec les mêmes taux de chômage des jeunes et une répartition prévisionnelle de l'emploi qui s'annonce peu évolutive⁶ d'ici 2015, la compétition entre diplômés ne ferait que s'aviver fortement et se déplacerait pour se reproduire à un niveau supérieur - comme cela s'est déjà produit entre certains CAP et des baccalauréats professionnels. *Les phénomènes de déclassement et de perte de « valeur faciale » des diplômés risqueraient donc simplement de s'exacerber. Où est la solution globale ? Tenter de répondre à cette question constituerait l'un des premiers chantiers pour une Agence d'évaluation indépendante, pratiquant une information partagée.*

Renaud FABRE

Professeur des Universités,
Rapporteur à la Cour des comptes

1. Une revue détaillée de l'expertise sur ces discontinuités de l'évaluation est proposée par R. Fabre et autres : « *Dix Questions sur l'Éducation* », Belin, 2011.

2. Voir « *Portrait social de la France* », INSEE, 2011, encadré p.138.

3. La France a un taux de diplômés du « secondaire supérieur », c'est-à-dire du niveau CAP-BEP, nettement supérieur à celui de l'Union (37% contre 9% en moyenne dans l'UE), et un taux d'accès à l'enseignement supérieur nettement plus bas que les pays comparables.

4. Source : *Eurostat 2007*

5. Rapport « *Égalité des chances* » n°2825, Assemblée nationale, commission des affaires culturelles, février 2006.

6. Rapports du Haut comité « *Éducation-économie-emploi* » et prévisions annuelles glissantes à 2015 du BIPE : la demande des faibles qualifications est incertaine, celle des non qualifiés diminue fortement.