



HAL
open science

Une action intégrée en vue d'améliorer l'efficacité des systèmes d'enseignement : le pilotage des systèmes d'enseignement

Marc Demeuse, Ariane Baye

► To cite this version:

Marc Demeuse, Ariane Baye. Une action intégrée en vue d'améliorer l'efficacité des systèmes d'enseignement : le pilotage des systèmes d'enseignement. Les Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale, 2001, 5-6, pp.23-50. halshs-00357701

HAL Id: halshs-00357701

<https://shs.hal.science/halshs-00357701>

Submitted on 31 Jan 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNE ACTION INTÉGRÉE EN VUE D'AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES SYSTÈMES D'ENSEIGNEMENT : LE PILOTAGE DES SYSTÈMES D'ENSEIGNEMENT

Marc Demeuse & Ariane Baye

Cet article s'inspire largement d'un chapitre du rapport non publié déposé en 1998 auprès de la Commission européenne dans le cadre d'un projet entrepris grâce aux moyens accordés par l'action III.3.1 du programme Socrates (Marc Demeuse & Christian Monseur).

Le thème du programme de recherche, articulé autour du pilotage des systèmes d'enseignement et des facteurs d'efficacité, était directement inspiré des travaux menés de longue date au sein du SPE, et notamment de l'ouvrage de Gilbert de Landsheere intitulé Le pilotage des systèmes d'éducation publié chez De Boeck quelques mois avant le dépôt du projet lui-même.

Le texte qui est proposé ici constitue une introduction générale au problème du pilotage. Il tente de préciser les concepts utiles et leur articulation dans un modèle d'action. Il propose également une synthèse d'un certain nombre d'auteurs francophones et anglophones qui se sont exprimés sur ce sujet à travers un nombre relativement important de citations.

Les actions de régulation qui sont décrites dans cet article, lorsqu'elles sont mises en œuvre conjointement, en tenant compte des réactions du

système éducatif, participent à ce qui est connu, en français, sous le terme de pilotage¹.

¹ Ce terme a reçu une définition officielle, quoique beaucoup plus limitée, en Communauté française de Belgique (*Décret définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre*, 24 juillet 1997). Le décret précise qu'il s'agit d'un dispositif constitué des commissions centrales, des groupes de travail, des commissions de programmes et des commissions d'outils d'évaluation visant à mettre en œuvre les objectifs généraux et particuliers définis conformément au décret. Pour une discussion plus approfondie de ce sujet, on peut se rapporter à Magy (1998). Les articles du décret qui concernent le pilotage sont reproduits intégralement dans ce numéro des Cahiers, pp. 51-55.

De manière à fixer un cadre théorique et à définir ce concept, un large examen de la littérature scientifique a été entrepris. Cet article tentera de préciser les définitions et de décrire un ensemble de mécanismes de régulation baptisé, par analogie sans doute avec la conduite des navires, pilotage des systèmes éducatifs (de Landsheere, 1994).

Un concept en mal de traduction

La traduction de concepts abstraits est souvent délicate, en particulier lorsque la terminologie renvoie à des prises de position idéologiques. Le concept abordé dans ce texte ne fait pas exception. Ainsi, le terme français *pilotage* ne semble pas avoir d'équivalent immédiat en langue anglaise, du moins dans le contexte qui est le nôtre. Le terme anglais *monitoring* ne contient pas nécessairement l'idée de conduite volontaire que renferme le concept français (West, communication personnelle). *Monitoring*, tel qu'il est employé au Royaume-Uni, peut ainsi être utilisé dans le sens de collecte et de publication d'informations à destination des décideurs politiques, sans nécessairement impliquer une action en vue d'un changement ou d'une mise sous contrôle du système éducatif. Chez certains auteurs, la régulation est considérée comme le résultat naturel du processus d'information des acteurs, ceux-ci étant supposés rationnels et libres

d'agir selon leurs intérêts. Cette conception de la régulation, basée sur la rationalité des sujets, la libre concurrence et les lois du marché, s'oppose à la conception planificatrice que pratiquent d'autres états, notamment par le biais de la carte scolaire lorsqu'il s'agit du *choix* de l'établissement (Voir notamment la note de lecture relative à l'ouvrage de Patricia Dias da Graça, dans ce numéro des *Cahiers*).

Le texte de Pelgrum et Stoel (1996), rédigé en anglais et faisant directement référence à l'ouvrage de de Landsheere (1994) dont le titre contient le mot pilotage, utilisent les termes *monitoring of educational outcomes*, dans une perspective identique à celle du terme français, incluant l'action sur le système, mais celle-ci est relativement minimisée, du moins dans son traitement par ces deux auteurs néerlandais. Ainsi, les actions essentielles d'un cycle de *monitoring* sont l'évaluation, l'identification des carences, le diagnostic et la remédiation. [...] Ils relient ce concept à *evaluation, assessment, quality management et school effectiveness* (p. 8). Cependant, la portée du terme semble plus limitée que celle que nous accordons nous-même au concept de pilotage : par exemple, les auteurs ne traitent pas, dans leur contribution, les actions entreprises ou à entreprendre au-delà du diagnostic, ce qui tend à conférer au terme utilisé une valeur plus informative que régulatrice.

Stark (DfEE, UK), pour sa part, ne trouve pas d'équivalent anglais au concept de pilotage¹. Il précise: *Target setting, benchmarking, self-evaluation, external evaluation, school development planning: tout cela constitue des techniques visant l'amélioration de la qualité des écoles (school improvement). Si tout cela est couvert par le terme "pilotage", c'est très bien !* Mais l'auteur préfère néanmoins éviter tout recours à un terme unique, précise-t-il.

Hopes (1998) signale également ce problème de traduction: aux termes *steering* (en anglais), *Steuerung* (en allemand), et *piloting* (en anglais), les pays anglosaxons préfèrent *management* (en anglais), *leadership* (en anglais) et *Führungsfähigkeit* (en allemand).

Naturellement, le choix des termes influence les paradigmes. Il apparaît donc bien nécessaire d'explicitier le concept de *pilotage* de manière à en trouver une définition précise et une traduction aussi correcte que possible, notamment en langue anglaise. Rapprocher par exemple le concept de *pilotage* et celui de *school improvement*, c'est-à-dire

l'amélioration de l'efficacité des systèmes éducatifs, semble constituer une solution, même si ces deux termes ne sont pas exactement superposables (Reynolds *et al.*, 1994 ; Willms & Raudenbush, 1997). Ce sujet est notamment discuté par Demeuse et Denooz (2001) dans ce numéro des *Cahiers du SPE* ou par Michel (2000).

Définir le concept de pilotage

Pour de Landsheere (1994, p. 37), *piloter, c'est plus qu'accumuler des indicateurs. Le pilotage a trois composantes nécessaires : la collecte d'informations, l'évaluation de ces informations, et, surtout, la traduction en actions institutionnelles ou en sanctions, c'est-à-dire en approbations ou désapprobations.* Selon Bottani et Tuijnman (1994), un indicateur n'est d'ailleurs pas simplement une expression numérique ou une statistique indistincte. Il vise à donner des renseignements sur les résultats ou le comportement d'un système d'enseignement et peut être utilisé pour informer les parties prenantes - décideurs, enseignants, élèves, parents et le public en général. Les indicateurs fournissent également – et surtout – une base permettant de susciter de nouvelles visions et de nouvelles attentes (Demeuse, 2000). Cette conception suppose une vision systémique de l'éducation et une possibilité d'intervention volontaire sur le système (ce qui n'est pas sans

¹ M. Stark (DfEE, UK, Lettre aux auteurs du rapport, 29 août 1997) : *As you know, I don't understand your term 'pilotage' and can find no equivalent in English. Target setting, benchmarking, self-evaluation, external evaluation, school development planning: all these are key techniques of school improvement. If taken together they amount to what you mean by 'pilotage', that's fine by me ! But in anything you write in English I would avoid the attempt to find a single term.*

poser des questions en Belgique francophone). On peut tenter de résumer les présupposés qui sous-tendent le concept de pilotage de la manière suivante :

- La structure éducative d'un pays constitue un système complexe dont les variables et paramètres sont multiples et les rapports entre ceux-ci très nombreux. Les liens sont généralement de nature probabiliste, plus que déterministe. Il convient de distinguer les causes réelles des indicateurs de (dys)fonctionnement.
- Il existe, au sein des systèmes pilotés, une certaine volonté ou un certain nombre de volontés. Celles-ci ont, au moins de manière implicite, un projet pour le système : elles *imaginent* un état idéal, une sorte d'état d'équilibre.
- Comme il peut exister plusieurs projets pour un même système, ceux-ci peuvent être, au moins partiellement, contradictoires ou en concurrence. Il existe cependant généralement une base commune qui sert de finalité, au moins provisoirement, à chaque système.
- La mise en concordance du système actuel avec l'état souhaité, c'est-à-dire tel qu'il est défini par les finalités, est normalement l'objectif premier assigné au système lui-même.

- Tout déséquilibre du système induit, en général, une réaction en sens contraire, visant à rétablir l'équilibre perturbé.

Par commodité, et contrairement à de Landsheere (1994), nous proposons de distinguer quatre étapes dans la mise en œuvre du pilotage d'un système éducatif.

Au départ de l'état actuel du système, à propos duquel une série d'informations sont récoltées et rassemblées sous la forme d'indicateurs (1^{re} étape), il est possible d'établir un diagnostic par rapport à l'état souhaité défini par des standards (2^e étape). Cela postule qu'il peut exister une définition, au moins provisoire, d'un état "idéal" ou d'équilibre qui est posé comme but à atteindre.

Si des discordances sont observées entre l'état actuel du système et l'état souhaité, des actions doivent être proposées de manière à améliorer le système dans les perspectives décrites par l'état souhaité (3^e étape). Ces actions sont mises en œuvre de manière à rendre le système plus conforme au modèle. La mise en application de mesures correctives ou de régulation doit, elle aussi, être contrôlée et, éventuellement, expérimentée sur une partie du système avant d'être généralisée (4^e étape). Un système éducatif piloté est donc un système sous contrôle et pour lequel il existe des normes vers lesquelles il doit tendre.

La figure 1 propose une vue schématique du modèle de régulation que nous appellerons par la suite *Pilotage du système éducatif*. Nous avons adapté la figure initiale de D'Hainaut (1981) de manière à mettre en évidence le caractère cyclique de ce mécanisme de régulation. En effet, il n'y a dans le pilotage, à proprement parler, ni début, ni fin, mais une suite d'étapes ordonnées qui s'enchaînent les unes aux autres de manière à atteindre un état d'équilibre dynamique.

Cet état d'équilibre est susceptible d'être modifié par une redéfinition des objectifs à atteindre en fonction de l'état actuel du système. Ainsi, par exemple, l'augmentation générale de l'accès aux études de base, dans les pays développés, induit-elle une augmentation générale des exigences en matière de démocratisation de l'accès aux études supérieures, post-obligatoires.

Nous avons donc complété le schéma proposé par D'Hainaut en y ajoutant, au centre, les objectifs et les finalités du système de manière à orienter les mécanismes de pilotage en fonction de ceux-ci. Les flèches à double sens indiquent que chaque étape du processus peut modifier, infléchir ou altérer les objectifs. Cette opportunité est fonction inverse de la force (légitimité, intérêt, réflexion...) de maintien des objectifs initiaux.

La description des mécanismes de régulation sous cette forme (figure 1) peut éveiller la méfiance vis-à-vis de ce qu'on pourrait appeler une expropriation de l'Homme, ou du moins, la mise en place d'éléments interchangeables participant à une grande mécanique qui lui échappe dans son ensemble, dans laquelle l'individu se transformerait en *rouage dominé par quelques leaders privilégiés, médiocres et mystificateurs, qui poursuivent leur intérêt propre sous le couvert des idéologies* (Sorokin, 1956, p. 558 et suiv., cité par Von Bertalanffy, 1984, p. 9).

Si Von Bertalanffy évoque ce danger, il pointe par ailleurs les spécificités comportementales et sociales des organisations humaines, qui ne survivraient pas à un traitement mécanique des individus :

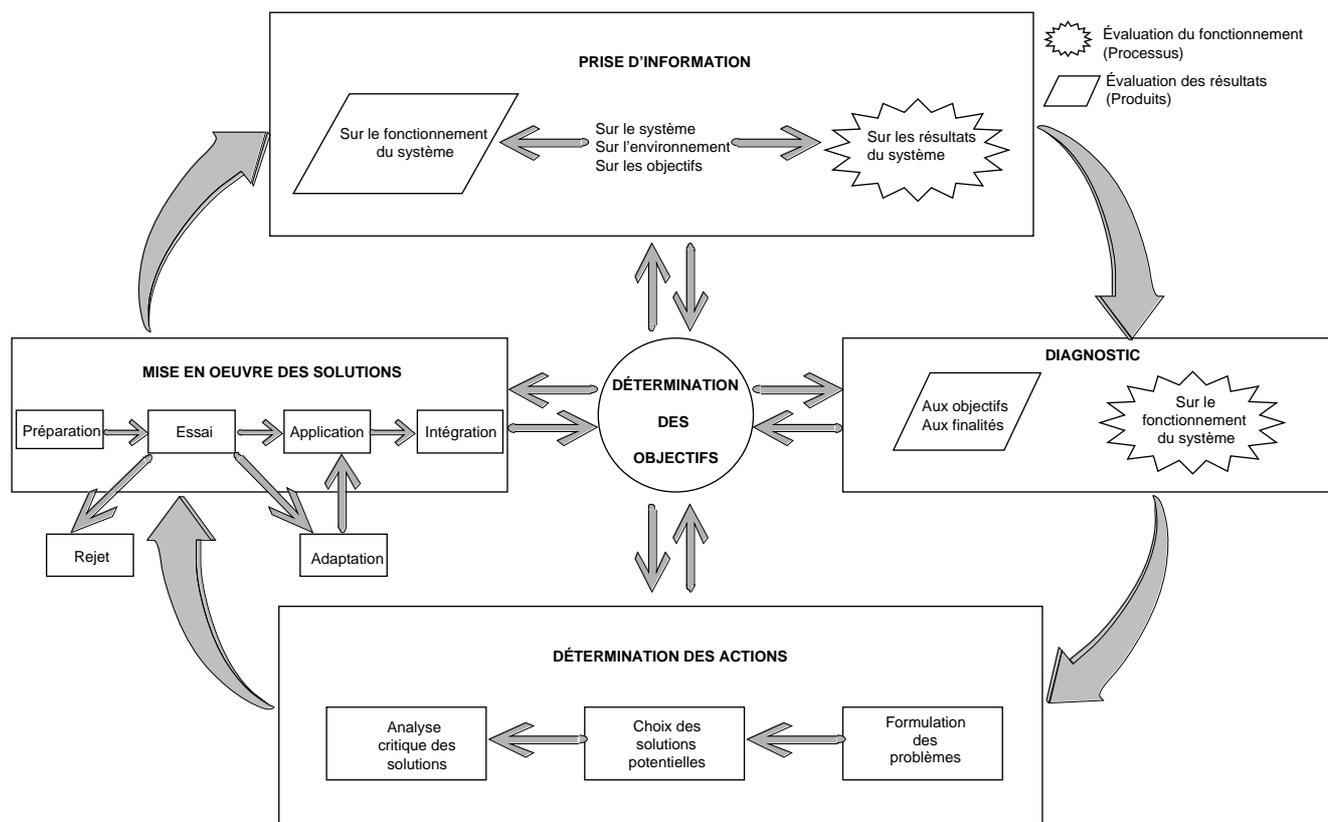
Nous pouvons cependant concevoir une compréhension scientifique de la société humaine et de ses lois d'une façon un peu différente et plus modeste. [...] La société humaine n'est pas une communauté de fourmis ou de termites gouvernée par un instinct héréditaire et contrôlée par les lois d'un tout super-ordonné; elle est fondée sur l'achèvement de l'individu et elle est perdue si l'individu n'est qu'un rouage de la machine sociale. C'est, je crois, le précepte ultime que peut donner une théorie de l'organisation : non pas un manuel

pour les dictateurs de toutes sortes, efficace pour dominer les êtres humains en appliquant scientifiquement les lois d'airain, mais un avertissement: le Léviathan de l'organisation ne peut avaler l'individu sans sceller du même coup sa perte inévitable (1984, p. 51).

Dans le même sens, Cohen (1995) met aussi en garde contre les réformes basées sur la seule modification de ce qu'il baptise les *instruments* (les standards, les curriculums, la formation des maîtres, ...) sans s'intéresser aux acteurs de terrain eux-mêmes.

Par ailleurs l'éparpillement des responsabilités renforce encore les difficultés rencontrées par les décideurs qui pensent pouvoir modifier le système en utilisant uniquement des injonctions ou des modifications *instrumentales* au sens défini par Cohen. C'est pour cette raison qu'une vision unifiée, au sein d'un système explicite de relations et d'actions, nous semble à la fois propice à une meilleure maîtrise du système éducatif par l'ensemble de ses acteurs (des décideurs aux acteurs de terrain, des responsables aux *consommateurs*) et à une clarification de ce qui conduit à de réels progrès ou à des impasses.

Figure 1 : Un modèle général de pilotage.



Un système sous contrôle

Le fait qu'un système éducatif est dit sous contrôle n'implique pas qu'il est centralisé (ou décentralisé), mais uniquement qu'il existe une définition claire des objectifs, à quelque niveau que ce soit, et des mécanismes régulateurs qui permettent au système de s'ajuster effectivement.

Les quatre étapes du pilotage peuvent ou non être distinguées dans les faits, soit qu'elles sont entreprises par des entités distinctes, soit qu'elles sont menées par le même organisme.

Ainsi, en Belgique francophone, la prise d'information et son traitement sont souvent assurés par les scientifiques issus d'équipes universitaires et commandités par le Ministre, les décisions sont du ressort du politique et la mise en œuvre, de la responsabilité de l'administration ou même d'organismes privés (puisque une partie importante de l'enseignement, bien que subventionnée, est confiée à des pouvoirs organisateurs privés).

Par contre, en France, l'administration se charge généralement elle-même de la prise d'information, au sein de la Direction de l'Évaluation et de la Prospective (la DEP, qui fonctionne à l'intérieur du Ministère de l'Éducation¹), même si elle délègue parfois ce soin à des équipes

de scientifiques qui lui sont extérieurs, et tend de plus en plus à en élaborer l'analyse, tandis que le ministre donne l'impulsion à de nouvelles initiatives dans le domaine éducatif et que d'autres directions générales de l'administration et les académies sont chargées d'implanter les nouvelles décisions.

L'Angleterre, au départ d'un système très décentralisé (*Local Authorities*) s'est peu à peu, avec l'établissement du *National Curriculum*, orientée vers un système plus centralisé, au moins au niveau de l'établissement du curriculum et de l'organisation des examens (cette influence est manifeste aux États-Unis également, via la mise au point et la publication de *Performance Standards* nationaux) (Michel, 2000, p. 23).

L'Espagne semble, quant à elle, et c'est plutôt une exception au sein de l'Union, s'orienter vers plus d'autonomie aux régions, quant à la formulation d'une partie importante du curriculum (Leclercq, 1994).

Il faut cependant distinguer la gestion courante d'un système éducatif de son pilotage. Ainsi, tout système éducatif, s'il est organisé et administré, n'en n'est pas pour autant piloté. Nous parlerons de pilotage lorsque les quatre composantes décrites ci-dessus sont présentes et articulées les unes aux autres. Des décisions prises sans information préalable et sans un diagnostic fin des problèmes ne peuvent être

¹ Actuellement, *Direction de la Programmation et du Développement* (DPD).

qualifiées de mesures de pilotage, pas plus que la simple prise d'information ou l'établissement de statistiques (c'est pourtant le sens qu'il est parfois donné au terme anglo-saxon *monitoring*) sans volonté ou possibilité d'agir sur le système dans un sens déterminé.

Micro et macro pilotages

Des actions de pilotage peuvent être entreprises à des niveaux très variés, en fonction de l'organisation du système éducatif lui-même. On parlera de macro ou de micro pilotage, selon les cas. L'émergence d'un système national de pilotage, est assez "naturelle" en France, où l'éducation est organisée depuis longtemps sur une telle base, même si une partie du système repose sur des autorités territorialement plus limitées (les académies). Elle l'est beaucoup moins en Allemagne et en Belgique, ou même en Angleterre où les structures locales ou privées ont un assez large pouvoir en matière d'enseignement depuis très longtemps.

Les établissements scolaires ou des groupes d'écoles peuvent être considérés, pour certains aspects, comme des systèmes particuliers et offrir la possibilité de mesures de pilotage. Il s'agit alors de micro pilotage, par opposition au macro pilotage, entrepris à un niveau national.

À un degré inférieur, le micro-pilotage devrait sans doute tenir compte des derniers résultats des études sur l'amélioration des facteurs d'efficacité (*school effectiveness*). Les recherches semblent en effet montrer que la plus grande part de variance dans les résultats se marque non pas au niveau de l'école, mais au niveau de la classe.

Dans les salles de classe

Au niveau d'agrégation le plus faible, la classe elle-même, *les enseignants reçoivent plus d'informations qu'ils n'en peuvent traiter et nombre de ces informations sont inévitablement ignorées. Pour faire face à cette surcharge d'informations, les enseignants doivent y apporter une attention sélective. Il en résulte un système "d'indicateurs en usage" dont l'application n'est pas très bien comprise. Si certains de ces indicateurs sont utilisés explicitement et de façon délibérée, d'autres restent implicites et sont utilisés intuitivement sans qu'on se rende bien compte des critères sur lesquels repose leur application. Contrairement aux effets escomptés par les promoteurs de tests diagnostiques, les informations fournies aux enseignants ne les aident donc pas forcément à orienter leurs prises de décision. Psychologiquement, ces évaluations viennent clore l'étude d'un sujet plus qu'elles ne l'ouvrent* (Eraut, 1984).

Ces considérations renvoient au problème de la responsabilité des différents acteurs : l'intégration de réformes, lorsqu'elles paraissent émaner d'une autorité administrative éloignée des réalités locales, ou qu'elles sont le fruit des travaux de chercheurs parfois trop distants des professeurs, risque de se heurter à un refus de la part des professeurs. Selon Brown (1995, p. 9), l'implication et l'engagement des professeurs dans ce mécanisme, doublés d'un sentiment de propriété et de responsabilité à l'égard des prises de décisions, est une part essentielle du processus d'innovation.

De plus, [...] *l'enseignant n'est pas le seul décideur dans sa classe. Les élèves y prennent constamment des décisions. [...] Qui plus est, si la notion de salle de classe est élargie pour y inclure les devoirs à faire à la maison, même les parents ont pouvoir de décision dans ce domaine* (Eraut, 1984). Pour d'autres, il est fondamental que les questions liées au processus d'apprentissage, et notamment les relations entre les différents acteurs, ne soient pas confinées au domaine interne. L'OCDE (1997, notamment) considère que ces questions sont *primordiales pour instaurer l'équité dans le domaine éducatif*.

Inspections individuelles et audits d'établissements

Une autre forme de pilotage rapproché ou de micro pilotage peut

être confiée au corps d'inspection lorsque celui-ci existe. Un certain nombre de voix se sont cependant élevées contre le rôle et l'action de l'inspecteur. En se basant sur plusieurs arguments, Kogan (1996) propose une critique très virulente de ce corps.

Premièrement, l'action de l'évaluateur externe est très souvent ressentie par les personnels locaux, au pire comme une menace, au mieux comme une remise en question de la qualité de leurs activités et de leurs compétences. Cette attitude de défiance vis-à-vis des inspecteurs vient du fait que ceux-ci, tout en étant souvent définis comme des conseillers, peuvent également prendre des sanctions s'ils estiment que le travail de l'enseignant n'est pas satisfaisant. Par ailleurs, cette action d'inspection s'exerce le plus souvent à l'encontre d'agents isolés, considérés séparément les uns des autres et du contexte dans lequel ils sont amenés à enseigner, alors que la plupart des systèmes éducatifs définissent l'éducation comme un travail d'équipe.

La validité même des évaluations par l'inspection est, elle aussi, contestée dans la mesure où elles reposent généralement sur une base très mince : l'inspecteur reste peu de temps dans la classe, et établit son jugement en fonction, le plus souvent, de son *expérience* dans le domaine.

Un autre reproche est encore adressé à l'inspection : dans bon nombre de cas, le corps d'inspection n'a pas toujours bénéficié d'une formation suffisante et orientée vers les finalités de cette fonction. Kogan (1996) considère que la pratique de *cooptation méthodologique des inspecteurs*, c'est-à-dire leur désignation par les pairs, est propice à la perpétuation de modèles d'évaluation anciens, dépassés ou franchement inadéquats. Il pose dès lors le problème de la formation réelle des inspecteurs, pour les faire passer d'un statut d'*amateurs éclairés* à celui de professionnels de l'évaluation.

Par ailleurs, le contexte est souvent artificiel, puisque la seule présence de l'inspecteur peut suffire à modifier la situation. Dès lors, l'inspecteur ne porte plus un jugement sur l'activité en classe, mais sur le travail effectué dans une classe où l'on trouve un inspecteur.

Une solution pour rencontrer ces critiques consiste à confier à une équipe, et non plus à des inspecteurs isolés, la tâche d'effectuer un audit au sein d'un établissement et non plus une visite d'inspection auprès d'un seul enseignant de l'école. Plusieurs systèmes éducatifs se sont déjà ralliés à ce type de solution, notamment le Royaume-Uni et l'Irlande, où les audits d'établissement sont publiés et un suivi assuré, ou encore la Communauté flamande de Belgique. D'autres encore ont

opté pour la suppression pure et simple de cette fonction ou la prise en charge de celle-ci par d'autres instances (les chefs d'établissement, les conseils d'administration des écoles, les municipalités, ...).

Hopes (1997) propose une synthèse des pratiques dans ce domaine à travers les différents États Membres.

Trois fonctions et trois niveaux

Mélèze (cité par Garant, 1996) distingue trois types de pilotage. Ce découpage correspond, pour une grande partie, à la description des trois fonctions (politique, administrative et technique) faites par D'Hainaut (1981). Ces trois types sont, par ailleurs, associés à des niveaux distincts et sont définis de la manière suivante:

- **le pilotage stratégique** : *il concerne la définition des politiques et des objectifs, ainsi que l'affectation des ressources globales, toutes deux généralement réalisées à l'extérieur de l'établissement;*
- **le pilotage de gestion** : *il concerne les décisions internes, en particulier la répartition des tâches et des moyens, prises en tenant compte des politiques et objectifs généraux définis au niveau supérieur;*
- **le pilotage opérationnel** : *il concerne les procédures répétitives, reproductibles automatiquement*

sans qu'il y ait nécessité d'intervention humaine réfléchie lors de la mise en œuvre pratique de la procédure, ou bien des décisions d'ajustement de détail dans la réalisation des tâches à partir des objectifs préétablis dans le pilotage de gestion. Ce sont les opérateurs de terrain, en particulier les enseignants, ainsi que les élèves, si ceux-ci sont associés aux décisions relatives à une action, qui réalisent les décisions de ce niveau.

Dans cette perspective, le niveau de la prise d'information peut se distinguer de celui de l'action de régulation. Ainsi, une information nationale, par exemple le nombre de reçus à un examen national ou la structure de la population diplômée au niveau du pays, peut amener à des décisions régionales, voire locales. *La géographie de l'École* en offre une bonne illustration : ce document, établi au niveau du Ministère de l'Éducation nationale française, précise : *Les régions, correspondant le plus souvent au ressort des académies, apparaissent bien comme un niveau pertinent d'étude, puisque niveau de décision relevant de la responsabilité d'un recteur en ce qui concerne l'action de l'État, ou d'un conseil régional s'agissant des compétences dévolues aux collectivités territoriales. [...] Si notre éducation reste nationale, elle n'est plus et ne peut plus être un système uniforme et centralisé* (p. 3). *[...] Le mouvement de diversification touche aussi, de manière*

irréversible, la gestion et la politique éducatives, qui associent désormais les services déconcentrés de l'État, et les collectivités territoriales assurant actuellement près de 20 % des financements totaux (p. 4).

On peut trouver un autre exemple en Suède où la publication de rapports nationaux à propos des dépenses par élève, des équipements des écoles, de la guidance des élèves, des repas offerts ou des transports scolaires est assurée par une agence nationale pour chacune des municipalités qui ont en charge l'organisation matérielle de l'enseignement et qui jouissent ainsi d'une très grande liberté en cette matière puisqu'elles reçoivent une subvention globale.

La prise d'informations

La première étape de tout système de pilotage consiste, nous l'avons dit, en une prise d'information. Des modèles de mesure pertinents, qui permettent de saisir l'état réel du système et ce qui le sépare de l'état idéal doivent alors être mis en œuvre. Cela suppose la réalisation d'indicateurs pertinents, précis et valides.

La définition d'indicateurs

De Landsheere (1992) définit un indicateur comme une *mesure destinée à servir le pilotage, l'indicateur est une donnée statistique directe et valide*

informant sur l'état et les changements d'ampleur et de nature, au cours du temps, d'un phénomène social jugé important. En éducation, cette mesure informe notamment sur la santé et la qualité de fonctionnement du système, sur ce que connaissent les élèves, ce qu'ils sont capables de faire, et sur l'évolution positive ou négative de ces conditions ...

Darling-Hammond (1994a, pp. 387-388) précise, en citant Shavelson et ses collègues : *Leur fonction primordiale... est de caractériser la nature d'un système à travers ses composantes, les relations d'interdépendance existant entre celles-ci, et leur modification dans le temps. Ces informations peuvent servir à mesurer les progrès accomplis - vers la réalisation d'un objectif ou d'une norme, par rapport à un point antérieur, ou encore par comparaison avec les résultats d'un système ou d'un pays différent (Shavelson et al., 1989, p. 4). Les indicateurs sont donc par nature des instruments d'évaluation et non de simples vecteurs d'information.*

La fonction évaluative des indicateurs leur confère par conséquent une nature politique ou idéologique. En effet, *les décisions relatives aux indicateurs de l'enseignement sont fonction des objectifs poursuivis par différents acteurs au sein de la société. Différentes théories sur la finalité de l'école imposent des champs*

d'investigation différents (Eisner et Vallance, 1974). Aussi l'évolution de la perception qu'à une société - ou le parti politique dominant du moment - de ses besoins et de ses objectifs en matière éducative peut-elle influencer la nature des données collectées et l'usage qui en est fait. Du coup, les indicateurs contrôlés par les pouvoirs publics ont eu tendance à refléter les idéologies politiques et sociales dominantes de chaque période historique, et des politiques ont été mises en œuvre pour satisfaire - ou dans certains cas contrecarrer - les priorités affichées en matière d'éducation.

L'établissement d'indicateurs n'est pas sans risque ni sans enjeu. Et l'apparente objectivité des données quantitatives ne doit pas masquer la nécessaire subjectivité de leurs concepteurs, ni éluder la réflexion sur leur pertinence et leurs limites (Darling-Hammond, 1994a; Demeuse et Blondin, à paraître).

Ainsi, l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs doit s'accompagner d'un effort concerté pour instruire les usagers sur la pertinence et la signification de certaines catégories d'informations : des explications sur la façon dont les programmes et les résultats sont modelés par les politiques, les ressources et les pratiques éducatives, ainsi que par des facteurs extra-scolaires. Des observations qualitatives sur les pratiques éducatives devraient accompagner les indicateurs quanti-

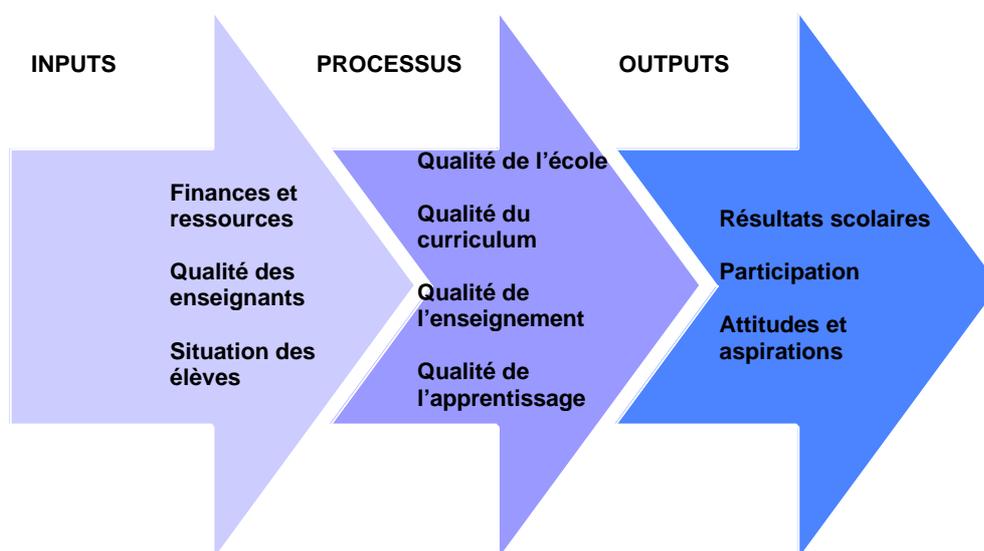
tatifs. En outre, les indicateurs devraient toujours être présentés avec un exposé sur leurs significations, leurs limites et leurs interprétations.

Des indicateurs articulés sur la base d'un modèle général

La figure 3, extraite de *Regards sur l'Éducation* (OCDE/CERI, 1995), décrit un système particulier d'indicateurs, mis en place par l'OCDE. Globalement, cette prise d'information porte sur trois types de données : les données relatives à l'environnement du système (input ou contexte), les données relatives au fonctionnement du système

éducatif lui-même (coût, ressources et processus scolaires) et sur les résultats obtenus (output ou résultats de l'enseignement). L'organisation des indicateurs diffère de celles proposées par d'autres auteurs. En fait, dans le modèle adopté par l'OCDE, tous les indicateurs qui concernent le fonctionnement du système, y compris les moyens financiers mobilisés, sont placés dans un même ensemble alors que ces derniers sont assez généralement considérés comme des inputs, notamment chez Shavelson *et al.* (1989), ainsi que le montre la figure 2.

Figure 2 : Les composantes d'un système éducatif (selon Shavelson *et al.*, 1989, p. 6).



Coûts, ressources et processus scolaires

Figure 3 : Un système d'indicateurs (OCDE, 1995, p. 14).

Ressources financières	P06 : Fréquentation de l'enseignement supérieur.
	P08 : Éducation et formation continues des adultes.
Dépenses d'éducation	Processus et personnel
F01 : Dépenses d'éducation par rapport au PIB.	Temps d'enseignement
F02 : Dépenses des établissements d'enseignement publics et privés.	P11 : Temps d'enseignement par matière
F03 : Dépenses d'éducation par élève/étudiant.	P12 : Heures de cours.
F04 : Répartition des crédits par niveau d'enseignement.	Processus scolaires
F05 : Dépenses de fonctionnement et dépenses en capital.	P21 : Répartition des élèves en groupes dans les classes.
Sources de financement	Ressources humaines
F11 : Fonds publics et fonds privés	P31 : Personnel de l'enseignement.
F12 : Financement public par niveau administratif.	P32 : Nombre d'élèves par enseignant.
F13 : Part de l'éducation dans les dépenses publiques	P33 : Temps d'enseignement.
Participation à l'enseignement	P34 : Formation des enseignants.
P01 : Scolarisation dans l'enseignement formel.	P35 : Rémunération des enseignants.
P02 : Éducation préscolaire.	P36 : Spécificités des enseignants.
P03 : Scolarisation dans le secondaire.	R-D pédagogique
P04 : Spécificités du passage de l'enseignement secondaire à l'enseignement supérieur.	P41 : Personnel de R-D pédagogique.
P05 : Accès à l'enseignement supérieur	P42 : Dépenses afférentes à la R-D pédagogique.



Contexte de l'enseignement

Contexte démographique

- C01 : Niveau d'instruction de la population.
 C02 : Niveau d'instruction par sexe.
 C03 : Jeunes et ensemble de la population.

Contexte économique et social

- C11 : Taux d'activité et niveau d'instruction.
 C12 : Chômage des jeunes et des adultes.
 C13 : Revenu national par habitant.

Opinions et attentes

- C21 : Importance des matières inscrites au programme.
 C22 : Importance de certaines qualités.
 C23 : Confiance du public en l'école.
 C24 : Responsabilité éducative de l'école.
 C25 : Considération accordée aux enseignants.
 C26 : Aspects prioritaires de l'action de l'école.
 C27 : Prise de décisions par les établissements scolaires.

Résultats de l'enseignement

Au niveau des élèves

- R04 : Progrès en lecture.
 R05 : Fréquence de la lecture.

Au niveau du système d'enseignement

- R11 : Réussite à la fin du deuxième cycle du secondaire.
 R12 : Niveau de formation supérieure.
 R14 : Diplômes universitaires.
 R15 : Personnel scientifique.

Au niveau du marché du travail

- R21 : Chômage et niveau d'instruction.
 R22 : Niveau d'instruction et salaires.
 R23 : Niveau d'instruction des travailleurs.
 R24 : Situation au regard de l'emploi des jeunes qui sortent du système éducatif.

Les indicateurs "orientés"

Un tel ensemble d'indicateurs ne se limite pas à la seule évaluation des résultats des élèves, mais prend en compte un grand nombre de variables qui constituent et conditionnent, parfois indirectement, l'environnement de la classe. Aussi la sélection des données évaluées relève-t-elle d'un choix, plus ou moins délibéré, de la part des responsables politiques, administratifs et/ou scientifiques (Demeuse & Blondin, à paraître).

À ce point, nous assistons à une divergence dans l'évolution des politiques éducatives anglo-saxonnes et des politiques continentales¹. Ces dernières ont tendance à accorder une importance grandissante à l'évaluation de performances non-cognitives (attitudes, comportements de socialisation, ...). Pour ce faire, une série d'indicateurs qualitatifs ont été mis au point, afin d'évaluer les acquis dans des matières qui ne relèvent généralement pas du *tronc commun* (comme l'histoire, l'instruction civique, etc.). Cette tendance, liée au développement du *non cognitif*, parfois appelé *savoir-faire* ou *savoir être*, est valorisée par le monde des entreprises qui demande de plus en plus que les élèves des filières technique et

professionnelle soient à même de mobiliser de telles compétences, en plus de leur *bagage intellectuel*.

Les anglo-saxons opèrent plutôt un recentrage sur les matières du tronc commun. Ce mouvement peut s'expliquer tout d'abord par l'importance accrue donnée à ces disciplines lors de la composition des programmes. Le développement d'indicateurs adaptés principalement à l'évaluation de ces matières (indicateurs quantitatifs) a conduit à négliger les matières non cognitives, dont l'évaluation pâtissait de l'absence d'outils d'évaluation adaptés ou relativement plus simples à mettre en œuvre.

On constate ainsi une des dérives possibles que peut amener l'instauration d'un système d'évaluation, qui peut se condenser dans la formule : *Dis-moi comment tu évalues et je te dirais quelle école tu façannes*. Le principe d'une telle évolution est simple. Si l'autorité qui pilote le système dispose d'outils d'évaluation adaptés à un certain type de matières, elle aura tendance à privilégier ces disciplines dans ses programmes, pour la simple raison qu'elle dispose d'informations crédibles concernant l'apprentissage de ces disciplines. À partir du moment où un ministère de l'éducation obtient des mesures fiables sur l'apprentissage d'un certain nombre de compétences, son attention se dirige naturellement vers ces domaines, au détriment d'autres

¹ Cette tendance peut être confirmée notamment en comparant la liste des pays qui ont participé à la Troisième Etude sur les Mathématiques et les Sciences de l'IEA et à l'étude sur les compétences civiques (Etude *Civics Education* de l'I.E.A.).

matières aux bénéfiques plus difficilement cernables. Cette dérive est liée à l'effet de reflux ou *backwash effect* en anglais (voir

Encadré 1). Les autres acteurs peuvent aussi modifier leur priorité dans le même sens.

Encadré 1 - Effet de reflux ou Back-wash Effect.

C'est ce que les anglo-saxons (Anderson & Wall, 1993) appellent le *backwash effect*, ou effet en retour. En français, le terme consacré, lorsque ce *reflux* comporte un effet essentiellement négatif, est celui de *bachotage*, faisant directement référence aux effets pervers que peuvent engendrer des épreuves nationales du type *baccalauréat*

Pour remédier à cet effet de retour négatif, Broadfoot (1994) propose qu'un *test ne devrait être considéré comme " systématiquement " utile que lorsqu'il conduit à des changements dans les programmes d'études et la pédagogie qui favorisent l'acquisition des compétences (cognitives) qu'il est censé mesurer.*

L'effet en retour ne peut pas, en soi, être considéré comme négatif. Informer les acteurs du système peut en effet orienter leur action vers les objectifs définis, sans qu'il soit nécessaire de prendre des mesures administratives contraignantes (option rationaliste). Cependant, comme nous l'avons vu, des effets pervers, par exemple, l'orientation de tous les apprentissages en vue de la réussite d'un examen externe et non plus des finalités réelles, peuvent également apparaître. Pour une discussion de ces phénomènes, consulter par exemple Anderson et Wall (1993) ou encore Porter (1988, p. 504), cité par de Landsheere (1994, p. 39).

Le pilotage du pilotage ou les finalités poursuivies lors de la mise en place d'un système de pilotage

De la même manière, le choix du modèle général de pilotage aura une influence sur les matières ou les compétences qui seront testées. Les prises d'informations peuvent être orientées vers les seuls processus cognitifs ou prendre ainsi en compte les aspects de socialisation (méthode de travail, éducation civique, ...). Mais, comme nous venons de l'évoquer, cette influence peut se prolonger bien au-delà et modifier l'orientation générale des objectifs du système eux-mêmes. Car le choix des matières pilotées, et l'apport d'informations sur ces seules matières, risque d'entraîner un

recentrage de l'enseignement sur celles-ci.

De Landsheere (1994) distingue deux modèles de pilotage : le modèle technologique et le modèle humaniste.

Le premier vise prioritairement l'optimisation de la productivité, sous un angle étriqué fort loin de l'actuelle perspective couverte par le concept de anglo-saxon du *school improvement*. Structuré par le modèle behavioriste, le premier modèle s'attache principalement à mesurer les performances des élèves, généralement lors d'épreuves qui conduisent à un niveau supérieur d'enseignement ou à l'obtention d'un diplôme. Un tel système engendre nécessairement un effet

pervers, le *reflux négatif*, dans la mesure où les contenus enseignés sont prioritairement orientés vers la réussite des épreuves finales, plutôt que motivées par une volonté de fournir une éducation qui soit la meilleure possible.

À l'opposé, le modèle humaniste se centre plus sur l'individu à éduquer, en insistant sur les potentialités qu'il pourrait développer. Le but de l'apprentissage est donc, dans ce cas, d'amener l'élève à acquérir la pleine possession de ses moyens plutôt qu'à obtenir une note élevée à une épreuve décontextualisée. À l'extrême, ce modèle conduit aux démarches d'innovation, familières à un grand nombre de pays "latins" où l'idée, une fois émise, est supposée concrétisée, et les effets escomptés, pris pour effets réalisés. Dans ce contexte, l'innovation est prise dans son sens premier, c'est-à-dire l'introduction d'une nouveauté, sans préoccupation véritable pour ce qui devrait être son objet central : l'amélioration des résultats des élèves.

Rendre publics les résultats ?

Lorsque des données ont été collectées, et analysées, il reste à déterminer l'usage que l'on va en faire, par exemple, les diffuser, à qui et sous quelle forme.

Une information à un large public, au-delà des politiques ou de

l'administration scolaire, peut être perçue comme un devoir démocratique, mais peut aussi entraîner des effets pervers. Par exemple, une étude comparative des résultats obtenus dans différents établissements d'une région ou d'un pays, peut alimenter une concurrence entre écoles (comme en Angleterre ou en France) ou entre réseaux, sur la base d'informations partielles (par exemple, des résultats à un examen national par établissement, sans information sur la nature des populations recrutées dans les différentes écoles ou les moyens affectés). De plus, les chiffres bruts n'ont pas toujours de valeur en soi; ils n'en acquièrent qu'à condition d'être correctement interprétés par des personnes compétentes. La diffusion des résultats bruts, au lieu de servir un but de transparence, risque parfois d'entraîner des incompréhensions et des débats faussés, voire dangereux.

La diffusion *sauvage* des résultats par établissement constitue également une façon de réguler le système scolaire en instituant la concurrence et les lois du marché en norme de fonctionnement alors que les *consommateurs* ne sont pas toujours qualifiés pour juger au mieux de la qualité réelle, par exemple en terme de valeur ajoutée, des différentes écoles. À l'opposé, un système, connaissant une carte scolaire, peut considérer qu'il est de son devoir démocratique d'informer les parents de la bonne tenue de

l'établissement que doit fréquenter leur progéniture, la concurrence ne pouvant jouer comme un moteur entre écoles.

Pour conclure sur ce point, nous rappellerons que les éléments d'information recueillis sur le système éducatif *doivent être considérés comme l'un des instruments d'une action politique efficace. Ils ne sauraient se substituer à une évaluation réfléchie ni à des décisions complexes* (Darling-Hammond, 1994a, p. 407).

La comparaison entre l'état observé et l'état idéal : la phase de diagnostic

À partir des observations faites et de la formulation, plus ou moins explicite, de l'état idéal du système, une comparaison entre état observé et état idéal peut être entreprise. C'est à partir de ce diagnostic, résultant de l'écart entre deux états, que des actions pourront être formulées.

Le diagnostic peut s'établir à partir d'informations variées. Dans certains cas, il est basé sur le recueil d'informations via questionnaires auprès des établissements. Dans d'autres cas, il recueille également les résultats obtenus lors d'épreuves standardisées (résultats individuels, taux de réussite...).

Parfois, il consiste en des visites d'un corps d'inspection, soit que celles-ci

sont dirigées vers des enseignants en particulier, soit qu'elles prennent la forme d'audit d'établissements.

Dans certains systèmes, les écoles elles-mêmes sont tenues de produire un rapport d'activité dans lequel elles mentionnent les avancements réalisés en fonction de critères généraux, définis pour l'ensemble du système, ou de priorités propres développées dans le projet d'établissement. Le projet d'établissement est alors, dans ce cas, une sorte de standard local permettant d'évaluer les progrès réalisés à ce niveau.

Le pilotage doit se comprendre comme un ensemble de procédures qui visent à modifier un système vers un objectif. Dans la mesure où toute action doit être dirigée vers un but, il est nécessaire de préciser les objectifs qui sont poursuivis par une telle stratégie. Il ne suffit pas de dire que le pilotage tend à l'amélioration de l'éducation. Il est nécessaire de préciser ce qui est entendu par cette amélioration. Pour cela, il convient, au préalable, avant même d'opérer des prises d'informations sur le système, de définir les objectifs assignés à celui-ci.

De la définition des "standards" et de "l'état idéal"

On peut distinguer trois niveaux principaux auxquels sont définis les objectifs poursuivis par l'enseignement.

Il y a tout d'abord la définition des finalités. Celles-ci ressortissent aux buts les plus généraux qu'une société ou un ensemble de sociétés souscrivant au même modèle socio-politique, se donnent. L'éducation, qui forme les futurs citoyens, voit son projet général inscrit dans une finalité en accord avec ses fondements. Que ce soit au niveau supranational (par exemple, *Déclaration universelle des Droits de l'Homme*), au niveau national, *Constitution* ou dans la transposition législative (par exemple, *Lois d'Orientation scolaire*), une série de valeurs sont posées, qui orientent la démarche pédagogique. Un exemple d'objectifs généraux, dans le cadre du système éducatif français, nous est donné par Thélot (1993, p. 11) : *Les objectifs du système éducatif français sont au nombre de trois : - transmettre des connaissances, des savoirs, une culture; - préparer à la vie professionnelle; - former à la vie en société et, dans une démocratie comme la nôtre, à la citoyenneté, et, par là, contribuer à la construction et à l'identité du pays.*

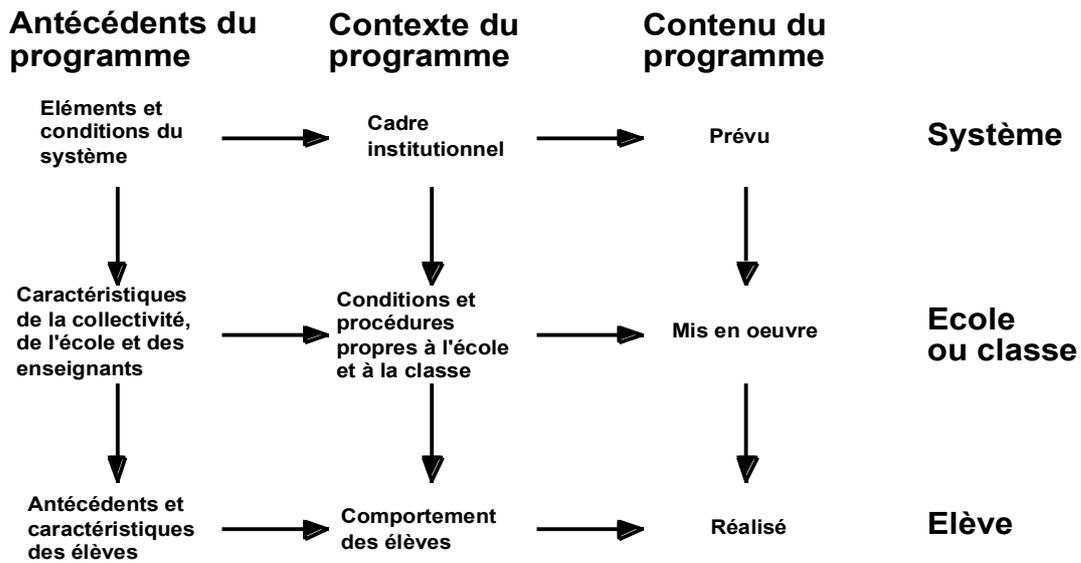
Ces objectifs très généraux doivent être transposés sous la forme de plan d'études ou de programmes qui

balisent la pratique éducative des enseignants. On peut rassembler ces définitions sous l'appellation d'objectifs généraux. À ce niveau, si les conseils des scientifiques de l'éducation sont importants, c'est malgré tout le politique qui, en définitive, prend les décisions en matière de programmes.

Ces derniers passent enfin au niveau de leur application, lorsque les enseignants les traduisent en objectifs particuliers, c'est-à-dire les buts poursuivis lors des différentes séquences d'apprentissage.

La figure 4 présente une analyse du système tel qu'il est décrit ci-dessus. Cette conception, typique de l'I.E.A., organisme non gouvernemental impliqué dans l'étude comparative du rendement des systèmes éducatifs, décrit le système globalement d'abord, puis de façon de plus en plus proche des élèves de manière à expliquer le rendement scolaire de ceux-ci (*attainment*). La distinction, au niveau des curriculums (prévu, mis en œuvre et réalisé, au sens de *maîtrisé par les élèves*), est associée à un niveau de plus en plus proche de l'élève (le système, l'école ou la classe et, enfin, l'élève lui-même).

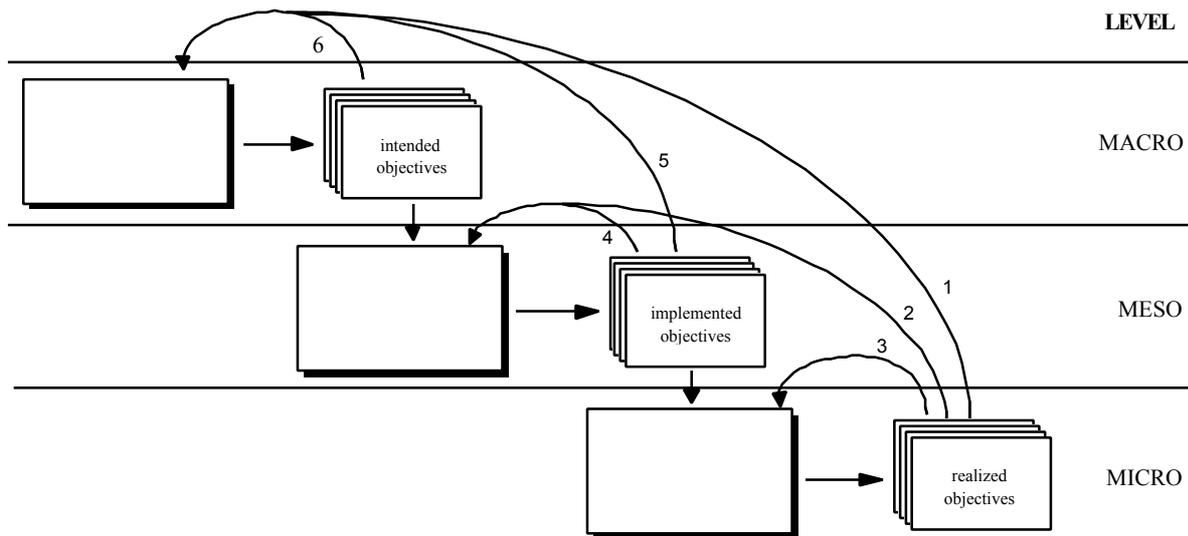
Figure 4 : Un modèle de recherche de l'IEA (Plomp et Loxley, 1994, p. 209).



Cette analyse est également partagée par Pelgrum et Stoel (1996) à travers les trois niveaux (*macro*, *méso* et *micro*) qu'ils associent respectivement aux *intended*

objectives (prévus), aux *implemented objectives* (mis en oeuvre) et aux *realized objectives* (réalisés). La figure 5 présente cette articulation, selon Pelgrum et Stoel.

Figure 5 : Articulation du système MACRO, MESO et MICRO présenté par Pelgrum et Stoel avec le modèle développé par l'I.E.A. (Pelgrum et Stoel, 1996).



La prise en compte des différents objectifs amène à la définition d'un état final vers lequel le processus éducatif doit tendre. Qu'il soit envisagé à titre d'idéal ou visé comme réalisation possible, c'est cet état, en accord avec les finalités et les objectifs généraux, qui va déterminer les stratégies mises en œuvre ou à mettre en œuvre par la communauté éducative. Cette étape d'opérationnalisation est primordiale. Elle doit aboutir, pour permettre un pilotage, à la définition de critères de qualité (ou standards) qui serviront de mesure entre l'observé et le souhaité.

À cette fin, les standards doivent posséder un certain nombre de propriétés. Ces propriétés sont décrites par exemple, par Husen et Tuijnmann (1994, p. 17) :

- 1 - les standards sont définis en fonction des buts et des objectifs;
- 2 - les standards ont une place centrale dans le système éducatif et déterminent la conduite du système tant actuel qu'à venir;
- 3 - les standards ont à la fois un rôle diagnostique et décisionnel;
- 4 - les standards doivent être accessibles à tous les décideurs;
- 5 - les standards doivent être quantifiables et impliquer la mesure de comportements observables plutôt que des perceptions;

- 6 - les standards doivent être valides et fidèles;
- 7 - les standards devraient avoir une portée générale;
- 8 - les standards devraient permettre les comparaisons;
- 9 - les standards devraient être aisément opérationnalisables.

Le niveau de définition de ces standards de qualité peut être fort différent d'un état à l'autre et d'une discipline à l'autre, en fonction du caractère plus ou moins centralisé des systèmes éducatifs. Les auteurs de langue anglaise font aussi appel au concept de *benchmark* pour désigner ces repères.

Darling-Hammond (1994b) attire l'attention sur ce qu'elle appelle *le présupposé d'intelligence hiérarchique*¹ qui voudrait qu'un niveau supérieur de pouvoir (par exemple, national) soit plus *compétent* en matière de définition de standards qu'un niveau moins élevé (par exemple, local).

Le modèle général proposé ne tend pas à trancher le débat du niveau de pouvoir impliqué par la définition des standards. Simplement, il tente d'identifier s'il existe une définition claire de ceux-ci et s'il n'existe aucun conflit entre des définitions propo-

¹ [...] J'utilise les termes « *présupposé d'intelligence hiérarchique* » car un niveau supérieur de pouvoir prend des décisions plus importantes et suscite des idées sur une base mieux informée qu'un pouvoir de niveau inférieur, et ces idées sont applicables et nécessaires à des prises de décisions au niveau régional (1994b, 493-494).

sées par des niveaux différents ou entre les définitions et leur mise en œuvre pratique.

La formulation de standards n'implique pas nécessairement leur implémentation réelle au sein des classes, notamment en raison de la marge interprétative dont ils font l'objet. Ainsi, Cohen (1995) cite les résultats d'une enquête réalisée en Californie :

L'enseignement dans les classes s'est mis à changer quand les professeurs ont réagi à la réforme du système éducatif et quand on a mis de nouveaux matériels à leur disposition. Toutefois, cette réforme a elle aussi commencé à changer au fur et à mesure qu'un nouveau type de guidance ambitieux s'est infiltré dans le « non-système » fragmenté de la direction de l'école à l'égard des enseignants. Ceux-ci appréhendent et interprètent cette nouvelle guidance en fonction de leurs diverses connaissances, convictions et pratiques. Certes, elle a influencé l'enseignement, mais la plupart des enseignants ont eu toute latitude d'attribuer des sens différents aux nouvelles mesures politiques et d'y réagir idiosyncratiquement.

Le problème, comme le précise Clune (1993), réside dans la mise en place d'une combinaison harmonieuse entre le niveau fixant les standards, et le niveau local

dispensant l'éducation¹. Il convient donc, comme dans l'exemple cité par cet auteur à propos de l'État de Californie, de prendre en compte le fait que : *la voie centralisatrice serait de préciser que les plans d'évaluation sont impératifs (c'est-à-dire qu'ils excluent toute approche alternative), d'incorporer ces plans d'évaluation dans une série d'examens cruciaux pour les élèves et enfin, d'instaurer dans tout l'état un système centralisé de formation des enseignants, basé sur les plans d'évaluation. Tout en considérant que l'option décentralisée adopterait la direction opposée : proposer les plans d'évaluation de l'état comme un cadre possible, mais accepter d'autres options, éviter les examens à gros enjeux et se fonder principalement sur l'amélioration des pratiques de l'enseignement et sur le développement du corps enseignant.*

De la nature des critères de comparaison

Ces critères peuvent être de deux types : soit absolus, c'est-à-dire qui évaluent le développement de l'individu par rapport à ses propres capacités, en termes de différence entre celles-ci et les objectifs à atteindre (approche critériée); soit relatifs, c'est-à-dire qui indiquent si

¹ [...] l'objectif est de définir des mesures qui combinent les standards élevés de la politique éducative avec une vaste gamme d'options en termes de curriculums et un système de distribution au niveau régional particulièrement efficace.

les élèves d'un groupe donné sont meilleurs ou non que ceux d'un autre groupe (classe, école, réseau, pays ...) (approche normative). L'évaluation des apprentissages suppose aussi qu'on identifie les occasions réelles qui sont offertes

aux élèves et pas uniquement ce que le programme prescrit. Cette approche du curriculum réellement implanté fait appel à la notion d'opportunité d'apprentissage ou, en anglais, d'*Opportunity to Learn* (OTL) (voir *Encadré 2*).

Encadré 2 - Opportunités d'apprentissage ou Opportunity to Learn (OTL).

La notion d'OTL (en anglais, "opportunity to learn") est un concept essentiel dans le domaine des comparaisons entre groupes d'élèves. Plomp (1985, p. 282) précise : *Dans toutes les études de l'IEA, une évaluation des questions est toujours demandée aux enseignants : cela signifie qu'il leur est demandé si le contenu nécessaire pour répondre à chaque question du test de performance a été enseigné aux élèves durant l'année en cours, durant une année antérieure ou n'a encore jamais été abordé. [...] les scores au test, ajustés en fonction de l'OTL, peuvent fournir une meilleure perception de la qualité des processus éducatifs réellement mobilisés.*

Cet ajustement, s'il est pertinent lors de comparaisons internationales, puisqu'il tient compte des matières réellement enseignées et non des contenus prescrits par les programmes ou les instructions officielles, peut avoir aussi tout son sens au sein d'un même système éducatif dont les curriculums pourraient être implantés sur une base régionale ou lorsqu'il existe des disparités importantes entre établissements. Cependant, la "qualité" de cette opportunité n'est pas prise en compte dans ce genre de mesure. C'est ce que décrit Astin (1990, p. 462): *Néanmoins, étant donné les disparités importantes entre ressources éducatives et renoms associés aux hiérarchies institutionnelles, toute définition de l'équité ou de l'égalité d'accès doit également tenir compte de la qualité de l'opportunité proposée. En d'autres termes, le fait de garantir que ces opportunités soient accessibles à tous n'est pas un facteur garant d'équité, sauf si ces opportunités sont elles-mêmes comparables entre elles.* Cette remarque, formulée dans le cadre de l'enseignement supérieur aux Etats-Unis est tout aussi pertinente dans le cadre de nos propres recherches sur l'enseignement obligatoire en Europe où un certain nombre d'États Membres connaissent des variances interclasses et interécoles parfois très élevées, même au niveau de l'enseignement fondamental et dans des matières appartenant en général à ce qui est considéré comme prioritaire ou faisant partie du "tronc commun" (lecture et mathématique, par exemple).

Les critères d'évaluation peuvent aussi bien porter sur des performances acquises par les élèves que sur les processus mis en œuvre pour aider ceux-ci à les acquérir (fonctionnement du système). D'autres critères peuvent porter sur des objectifs plus indirects, comme l'équité du système, non pas seulement en termes d'accès, mais aussi en terme de succès. Ainsi, les résultats scolaires peuvent ou non être mis en perspective en fonction d'une analyse du statut socio-économique des élèves et des populations scolaires recrutées par

les différents établissements (*Socio Economical Status*) et conduire à l'étude de la valeur ajoutée, comme nous le verrons par la suite (Demeuse, Crahay & Monseur, sous presse).

La détermination des actions correctives

Sur la base des informations collectées, peut alors s'élaborer un plan d'action destiné à modifier le fonctionnement du système éducatif. Ces mesures doivent ensuite être

appliquées au système selon des modalités définies. C'est souvent aux enseignants qu'il revient d'appliquer les stratégies d'amélioration, proposées ou décidées ailleurs.

Le système de pilotage peut être *persuasif* ou empirico-rationnel (basé sur l'information des acteurs) ou *injonctif* politico-administratif (circulaire émanant de l'administration, directives ministérielles ...). Une combinaison des deux aspects est souvent nécessaire pour obtenir l'effet escompté, car, comme le précise Whetton (1995, p. 25): *Une autorité qui ne serait pas assortie de soutien aurait comme conséquences une résistance et une diminution de l'implication. À l'inverse, un support sans autorité aurait comme conséquence une dérive et une perte des ressources. Ici aussi, ces principes généraux doivent être définis en termes plus précis pour une pleine compréhension des processus visant à implanter les changements par le biais d'évaluations.*

Le caractère plus ou moins persuasif lié aux actions correctives est très variable. Il peut prendre l'aspect d'une information aux agents concernés, voire d'une formation appropriée. Des outils systématiques peuvent être mis en place, comme les systèmes de modération des notes, dans le système suédois, ou la publication régulière d'informations relatives aux résultats obtenus à

des épreuves standardisées au début *d'années charnières*, comme en France ou, d'une manière encore expérimentale, en Belgique francophone.

Le caractère obligatoire de certaines mesures peut être affirmé, mais des pressions plus insidieuses, comme celles exercées par la publication des taux de succès, par école, à un examen national, peuvent être des formes extrêmes de *persuasion*. Les régulations du type *persuasif* ont en commun l'idée qu'une meilleure information des acteurs permet une amélioration des pratiques dans le sens souhaité.

Le pilotage injonctif fonctionne sur une base plus directe. Les "décideurs" ont besoin d'informations pour prendre les mesures les mieux adaptées. Une fois celles-ci arrêtées, elles sont communiquées aux "acteurs" qui doivent alors les exécuter, parfois sans avoir été informés des objectifs réellement poursuivis.

Le système d'audit qui existe dans plusieurs systèmes, notamment en Angleterre, en Écosse ou en Belgique néerlandophone, consiste à lier le fonctionnement d'un établissement à la satisfaction d'un audit périodique. Celui-ci porte en général sur des aspects dépassant la seule réussite des élèves à des épreuves standardisées¹. Il suppose la visite

¹ Ce type d'épreuve, permettant l'appréciation du niveau réel des études et la comparaison entre

d'une équipe, souvent pluridisciplinaire, chargée de vérifier aussi bien des aspects matériels, liés à la gestion de l'établissement, que de s'assurer des conditions d'apprentissage et de réussite des élèves. Un suivi, au terme d'une année ou plus, est également prévu de manière à s'assurer que les recommandations de l'audit ont bien été prises en compte. Des sanctions sont également prévues à l'encontre des établissements qui ne se mettraient pas en ordre (diminution des subventions, retrait de la capacité à certifier la réussite des élèves, mise sous tutelle, fermeture...).

La mise en œuvre des solutions et l'intervention

La mise en œuvre des mesures correctives prend place à des niveaux très variables selon la nature du problème et du système éducatif. C'est tantôt l'ensemble du système qui est visé, tantôt une partie seulement. L'innovation peut porter sur l'organisation administrative, le statut financier des agents, l'obtention de la certification, les rythmes scolaires, l'attribution de bourses d'études, la taille des classes, l'équipement de laboratoires, la révision de certaines méthodes d'apprentissage et d'enseignement, l'introduction d'un nouveau curriculum... Toutes ces mesures doivent être conformes aux finalités

établissements, est même explicitement interdit en Belgique néerlandophone.

définies et faire l'objet d'une évaluation. La solution est souvent complexe et ne porte pas forcément directement sur le problème identifié.

Une phase expérimentale peut être entreprise avant toute généralisation, par exemple pour mesurer les effets secondaires indésirables de l'introduction de nouvelles pratiques ou même servir de *vitrine* pour l'ensemble des acteurs impliqués dans la réforme à grande échelle. Trop souvent cependant, le système fait l'économie de cette phase et les projets passent des cartons à la mise en œuvre généralisée. Trop souvent aussi, l'impact des innovations n'est pas mesuré ni analysé. Après un diagnostic correctement posé et des solutions proposées, l'application est entreprise puis, l'intérêt se déplace vers d'autres problèmes, avant d'être sûr que le problème précédent a été réellement réglé. L'expérimentation est d'autant plus difficile qu'elle porte sur des enfants et que les effets des réformes proposées devraient s'apprécier après une période de temps assez longue, souvent incompatible avec le rythme des changements politiques.

Conclusion

Les quatre étapes décrites constituent la structure la plus générale de tout pilotage. Celle-ci se présente sous la forme d'une boucle. Mais il est évident que le pilotage ne

s'arrête pas à un seul et unique cycle. Au contraire, une entreprise de pilotage se compose d'une suite continue de ces cycles, chaque nouveau cycle commençant là où le précédent s'achève. L'état final d'un système piloté constitue donc l'état initial d'un futur pilotage. Le découpage proposé dans le modèle a pour seul objectif de mieux décrire les mécanismes en œuvre. Dans la réalité, les étapes peuvent parfois être fortement imbriquées ou, au contraire, être mise en œuvre par des structures très différentes, intervenant à des niveaux distincts les uns des autres.

Les stratégies de pilotage peuvent être un outil d'amélioration constant du système éducatif. Mais le très

grand nombre de variables à prendre en compte, ainsi que la définition préalable des différents niveaux d'objectifs à atteindre font que le résultat d'une telle entreprise n'est pas assuré *a priori*. Il peut même se révéler un instrument provoquant certains effets pervers. Afin d'y remédier, un effort accru doit être consenti tant par les décideurs, dans la définition claire des objectifs poursuivis par les différentes politiques éducatives, que par les scientifiques, qui sont tenus de définir toujours plus rigoureusement le réseau d'indicateurs et d'améliorer la qualité des prises d'information et les méthodes d'information.

Bibliographie

- Anderson, J.C. and Wall, D. (1993). Does Washback Exist ? *Applied linguistics*, vol. 14, 2, 115-129.
- Astin, A.W. (1990). Educational Assessment and Educational Equity. *American Journal of Education*, 98(4), 458-478.
- Bottani, N., Tuijnman, A.C. (1994). The Design of Indicator Systems. In A.C. Tuijnman & T. N. Postlethwaite (Eds), *Monitoring the standards of education: papers in honor of John P. Keeves*. Oxford : Pergamon.
- Broadfoot, P. (1994). Les résultats de l'enseignement. In OCDE, *Evaluer l'enseignement. De l'utilité des indicateurs internationaux*. Paris : OCDE/CERI.
- Brown, S. (1995). School Effectiveness Research. The Policy Maker's Tool for School Improvement ? *Educational Research and Evaluation*, 1(1).
- Clune, W.H. (1993). The Best Path to Systemic Educational Policy. Standard/centralized or differentiated/decentralized ? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15(3).
- Cohen, D.K. (1995). What Is the System in Systemic Reform ? *Educational Researcher*, Vol. 24, 9, 11-17.

- D'Hainaut, L. (1981). *Analyse et régulation des systèmes éducatifs : un cadre conceptuel*. Paris : Nathan.
- Darling-Hammond (1994a). L'usage politique des indicateurs ? In CERI/OCDE, *Evaluer l'enseignement. De l'utilité des indicateurs internationaux*, 387-388.
- Darling-Hammond, L. (1994b). National Standards and Assessments : Will they Improve Education ? *American Journal of Education*, 102 (4), 478-510.
- de Landsheere, G. (1994). *Le pilotage des systèmes d'éducation*. Bruxelles : De Boeck-Wesmael.
- de Landsheere, V. (1992). *L'éducation et la formation*. Paris : Presses universitaires de France.
- Demeuse, M. (2000). Trois indicateurs sous la loupe. *Les Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale*, 3-4, 159-160.
- Demeuse, M., Blondin, C. (à paraître). Construire des indicateurs de la qualité de l'éducation au niveau européen. In *Actes du Colloque de l'Association francophone d'Education comparée* (Bruxelles, 9-12 mai 2001).
- Demeuse, M., Crahay, M. & Monseur, C. (sous presse). Efficiency and Equity. In W. Hutmacher, D. Cochran & N. Bottani (Eds), *In the Pursuit of Equity in Education. Using international indicators to compare equity policies*. Boston : Kluwer Academic Publishers, 65-91.
- Demeuse, M., Denooz, R. (2001). De l'accroissement de l'efficacité des pratiques éducatives : le cas du programme "Success for All" mis en œuvre par Robert Slavin et l'équipe de la Johns Hopkins University. *Les Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale*, 7-8.
- Eraut, M. (1984). Indicateurs et transparence au niveau de l'école et de la classe. De l'utilité des indicateurs internationaux. Paris : OCDE/CERI, p. 321.
- Garant, M. (1996). Modèles de gestion des établissements scolaires et innovation. In M. Bonami, M. Garant (Eds), *Systèmes scolaires et pilotage de l'innovation*. Bruxelles : De Boeck.
- Gruber, K. H. (1995). Comparaison succincte de la R-D en matière d'enseignement en Allemagne, en Autriche et en Suisse. In OCDE/CERI, *La recherche et le développement en matière d'enseignement. Allemagne, Autriche, Suisse*. Paris : OCDE/CERI, p. 23.
- Hopes, C. (1997). *Assessing, Evaluating and Assuring Quality in Schools in the European Union*. Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt am Main.
- Hopes, C. (1998). Assessing, Evaluating and Assuring Quality in Schools in the European Union. In M. Demeuse, *Etude comparative des dispositifs de pilotage. Valorisation des ressources scientifiques*. Rapport relatif au colloque organisé à Liège, du 5 au 8 novembre 1997. Liège : Service de Pédagogie expérimentale de l'Université, p.188.

- Husen, T., Tuijnmann, A.C. (1994). Monitoring standards in education : why and how it came about. In A.C. Tuijnmann, T.N. Postlethwaite (Eds), *Monitoring the standards of Education*. Oxford : Pergamon.
- Kogan, M. (1996). Les systèmes éducatifs : comment suivre leur fonctionnement, les contrôler et les diriger. In OCDE, *Évaluer et réformer les systèmes éducatifs*, p. 42.
- Leclercq, J.M. (1994). Les programmes d'enseignement en France et à l'étranger. In C. Demonque (Ed.), *Qu'est-ce qu'un programme d'enseignement ? Enjeux du système éducatif*. Paris : Hachette, Centre national de Documentation pédagogique, 145-157.
- Magy, J. (1998). *Oser la qualité dans l'enseignement en Communauté française de Belgique*. Namur: Erasme.
- Michel, A. (2000). Evaluer pour piloter. Réflexion sur le cas Français. *Revue internationale d'éducation (Sèvres)*. *L'évaluation des systèmes d'éducation*, 26, 19-29.
- OCDE/CERI (1995). *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE 1995*. Paris : OCDE/CERI.
- OCDE/CERI (1997). *Education et équité dans les pays de l'OCDE*. Paris : OCDE, p. 9.
- OCDE/CERI (1997). *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE 1997*. Paris : OCDE/CERI.
- Pelgrum, W.J., Stoel, W.G.R. (1996). *Methods of Educational Monitoring in the EU Member States, Final report, contract 94.00-REC-0208-00*.
- Reynolds, D., Creemers, B.P.M., Nesselrodt, P.S., Schaffer, E.C., Stringfield, S., Teddlie, C. (1994). *Advances in School Effectiveness Research and Practice*. Oxford : Pergamon.
- Shavelson, R.J., Mc Donnel, L.M., Oakes, J. (Eds) (1989). *Indicators for monitoring mathematics and science education. A source book*. Santa Maria : Rand.
- Thelot, C. (1993). *L'évaluation du système éducatif*. Paris : Nathan.
- Von Bertalanffy, L. (1984). *Théorie générale des systèmes*. Dunod (traduction de *General System Theory*, 1968).
- Whetton, C. (1995). Conclusions. In E. Kangasniemi, S. Takala. (Eds), *Pupil Assessment and the Role of Final Examinations in Secondary Education. Report of the Educational Research Workshop held in Jyväskylä (Finland) on 15-18 june 1993*. Lisse (NL) : Swets and Zeitlinger.
- Willms, J.D., Raudenbush, S.W. (1997). Effective School Research. In J.P. Keeves (Ed.), *Educational Research, Methodology, and Measurement : An International Handbook*. Oxford : Pergamon, 357-361.