

L'évolution du système éducatif : Quels indicateurs de performances ?

(version du 16/02/2002)

Laurence Picheau

Professeure agrégée d'économie et gestion

C3ED (Université de Versailles Saint - Quentin)

Résumé :

Dans un contexte de globalisation et d'environnement complexe, l'évaluation du système éducatif apparaît comme un impératif. Les indicateurs de performances permettent de caractériser l'évolution des systèmes éducatifs dans leur contribution à l'élévation du niveau général de formation, dans la lutte contre les inégalités sociales et de manière plus générale, dans l'optimisation du rapport coût/ qualité du service. Si la trajectoire des systèmes éducatifs semble converger dans leur capacité à accroître le capital humain au plan macro - économique, les pratiques d'évaluation semblent très hétérogènes d'un pays à l'autre. Aux critères de performance macro - économiques indispensables à la maîtrise du contrôle des dépenses publiques et au suivi de la démocratisation de l'éducation, des indicateurs de performances méso et micro - économiques se multiplient, prenant davantage en compte la réalité psychologique et organisationnelle des parties prenantes.

L'école de la régulation nous propose une grille d'analyse des relations Etat - Economie permettant d'appréhender le changement dans les modes de coordination caractérisant les différentes représentations de la vie économique. La force de travail ou rapport salarial est un champ d'investigation à part entière intégrant des logiques fortement contextualisée telle que l'enseignement, la sécurité sociale, le logement, les relations professionnelles. La comparaison internationale entre la France et le Royaume-Uni permet de mettre en exergue les régularités de moyen terme et les changements récents pour chaque forme institutionnelle. Néanmoins, les effets de la politique macroéconomique ne peuvent être évalués avec précision qu'en délimitant le champ d'investigation afin de caractériser le comportement des acteurs et leur interaction avec leur environnement. L'objet de notre communication sera donc limité à l'étude de l'impact de la mise en place des 39 critères de performance en 1987, précédée par le rapport Jarrat de 1985, au sein du système éducatif anglais, suivie par l'instauration de 30 indicateurs en 1991 sous l'impulsion de Lionel Jospin permettant d'appréhender l'évolution du système éducatif français. La mise en place d'indicateurs de performance dans le début des années 90 a-t-elle permis de mieux caractériser l'évolution du système éducatif anglais et français ?

A partir de ces observations empiriques , nous proposerons de préciser les enjeux des pratiques d'évaluation sur les représentations du fonctionnement des systèmes éducatifs et de leur gouvernance.

L'évolution du système éducatif et l'impératif de l'évaluation

L'évolution du système éducatif s'inscrit dans le contexte plus large d'une économie en quête de performance et de reconnaissance sociale. L'héritage des années 80 est certainement l'asservissement du système éducatif à la satisfaction des besoins du système économique¹.

Dans un contexte de globalisation, la complexité croissante de l'environnement au sens de Delorme² incite les décideurs de l'action publique à s'intéresser davantage à l'optimisation du fonctionnement du système éducatif, dans le souci permanent d'augmenter la productivité du capital humain, les transferts technologiques érodant les avantages concurrentiels du système productif post - fordien .

La maîtrise des réseaux d'information régulant l'activité des entreprises nécessite une capitalisation accrue des connaissances dans la course à la compétitivité. L'approfondissement de l'Union Economique et Monétaire avec la mise en place des critères de convergence n'a fait que renforcer la prise de conscience des décideurs de développer de nouvelles pratiques permettant de contrôler les déficits publics.

Mais la maîtrise de l'évolution des indicateurs de performances macro - économiques ne constitue pas l'unique moteur des pratiques d'évaluation au sein du système éducatif.

Le gouvernement Thatcher et les dix huit années de conservatisme qui ont suivi ont remis en cause la légitimité de la croissance des dépenses publiques et notamment celles destinées à un enseignement jugé de plus en plus inefficace et sélectif³. Le cas anglais, révélateur de l'influence de la doctrine néo - classique dans les années 80, témoigne d'une tendance à l'introduction d'une régulation par les lois du marché et des dernières techniques de management dans les systèmes éducatifs de nombreux pays occidentaux. Confronté à la massification des effectifs, le gouvernement Thatcher met en œuvre une

¹ **G. Capano** *Political science and the comparative study of policy change in higher education : theoretico-methodological notes from policy perspective* Higher Education n°31/ P.263.282 1996

² **R. Delorme** *Evolution et complexité : l'apport de la complexité de second ordre à l'économie évolutionnaire* Economie appliquée tome I 1997 n 3P.95 à120

³ Ainsi, l'action gouvernemental met fin au malthusianisme universitaire au Royaume - Uni, les effectifs étudiants passant de 828 000 étudiants en 1981 à 1400 000 en 1993.

réforme de grande ampleur dont l'objectif est d'obtenir le meilleur service au meilleur coût.

Depuis la loi de 1988 (Education Reform Act) qui recentralise la prise de décision en matière d'enseignement, la législation scolaire s'intensifie avec notamment la mise en place du Programme National d'enseignement (National Curriculum) instituant des indicateurs de performance scolaire des élèves par référence à des niveaux de connaissance à chaque stade du cursus scolaire.

La loi de 1988 instaure le principe de la liberté d'inscription post - universitaire ayant pour effet une concurrence sur les effectifs, la déréglementation des modalités d'enseignement. L'évaluation, l'inspection et le financement relèvent désormais d'organismes publics centralisés⁴.

La loi de 1992 (Further and Higher Education Act) a pour conséquence la massification de l'enseignement supérieur, la multiplication des contrats avec le privé. Avec la déréglementation des contrats enseignement, le renouvellement des contrats dépend du mérite des enseignants en termes de travail administratif, de collecte de ressources financières et de publications.

Le gouvernement français a du également ajuster le pilotage d'un système éducatif remis en cause par un enseignement de masse induit par la loi d'orientation sur l'éducation du 10/07/1989 dont l'objectif le plus médiatique est " 80 % d'une génération au baccalauréat ". L'année 1989 marque également la concrétisation de la loi Savary de 1983 sur l'autonomie et la contractualisation des établissements universitaires qui nécessitait au préalable une auto-évaluation des forces et faiblesses de chaque établissement universitaire.

Dans les années 80 et 90, à l'instar des autres gouvernements occidentaux, le gouvernement français va être à l'écoute de l'opinion publique qui va s'intéresser davantage à la gestion des deniers publics et à l'utilisation des recettes fiscales. Cette opinion publique est particulièrement sensible à la massification des effectifs qui caractérise l'évolution du système éducatif. Les parties prenantes, parents d'élève, professeurs, étudiants, encadrement administratif de l'Education nationale, organismes de régulation publics et privés, les entreprises, alimentent le discours collectif qui tend à constater la détérioration du niveau de connaissance acquis à la sortie du système éducatif. La mise en place d'évaluations nationales⁵ démentent le pessimisme ambiant et permettent de répondre partiellement aux attentes

⁴ Etudes économiques de l'OCDE 1995 P 51-96

⁵ mise en place des tests d'évaluation nationaux en ce2 et en 6^{ème} en 1989 et en 1992 pour la seconde générale et la seconde professionnelle

des parties prenantes mais elles n'intègrent pas toujours tous les indicateurs correspondant à des intérêts divergents⁶.

Evaluation et critères de performances au sein des établissements scolaires et universitaires : quelles pratiques au Royaume - Uni et en France ?

Au Royaume - Uni, c'est le rapport Jarrat de 1985 ⁷ qui impulse la réforme sur l'amélioration du management institutionnel universitaire. Ainsi, il préconise l'établissement d'un comité de planification de ressources afin d'obtenir une approche intégrée du processus de décision, une série d'indicateurs de performance sur les entrées et sorties au sein des institutions mais également entre institutions. Ces indicateurs ont pour objectif de mesurer la performance interne (part de marché des formations par discipline, taux de diplômés par classe), des indicateurs de performance externes (destination des diplômés, publications par le personnel) et des indicateurs opérationnels (coûts unitaires, ratios d'encadrement/étudiants).

Ces indicateurs font l'objet de nombreuses critiques issues du milieu universitaire.

Dès 1986, Bourke dénonce l'absence d'objectifs clairs dans le système universitaire anglais. En outre, l'utilisation des critères à des fins comparatives peut détruire la diversité du système d'enseignement supérieur qui constitue l'une des forces du système anglais. Kirkwood (1989) critique la trop grande importance des indicateurs administratifs et d'efficience.

Elton (1987) dénonce le manque d'indicateurs d'enseignement et de recherche (33 indicateurs sur 39 concernent des dépenses monétaires).

Des modifications ont donc été apportées grâce au parti travailliste, qui incluent des indicateurs concernant le taux de réussite à l'examen et des ratios qualitatifs sur la recherche. Les pratiques d'évaluation sont très diversifiées d'une université à l'autre.

Ainsi, l'université d'Aston publie uniquement dans son rapport annuel les indicateurs qui lui sont favorables. L'université de Strathclyde utilise les indicateurs de performance à des fins de planification stratégique mais elle n'instaure pas de réflexion collective entre les parties prenantes sur le choix des indicateurs de performance .

⁶ J.Valimaa Managing a diverse système of higher education Changing Relationship between Higher Education and the State Mary Henkel 1999

⁷ issu du comité chargé de surveiller la performance des institutions (Committee of Vice-Cancellors and Principals : CVCP) in The use and the abuse of performance indicators in U.K. higher education R. Ball R. Wilkinson higher education N°27/417-427 1994

Dans le secteur technique (Polytechnics and Colleges Funding Council) le rapport Morris de 1990 préconise des macro indicateurs prenant en compte les objectifs du système. Une étude sur les pratiques d'évaluation dans le secteur technique indique qu'1/3 des 43 institutions observées ont réalisé des progrès dans l'accomplissement de leurs objectifs.

Ces deux exemples témoignent de l'efficacité de la politique d'assurance qualité mise en place à partir de 1983 par les conseils de financement et d'Education dans l'enseignement supérieur (Higher Education Funding Councils)et le conseil pour la qualité dans l'enseignement supérieur (Higher Education Quality Council). Néanmoins, elle atteste de la nécessité d'une harmonisation des pratiques d'évaluation qui sera renforcée lors de la création d'une agence unique, l'Agence d'Assurance Qualité en 1997(Quality Assurance Agency).

En France, c'est la loi d'orientation de l'Education de juillet 1989 qui est le texte initiateur de l'évaluation dans les écoles, les collèges, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur⁸. Dans son article 1^{er}, la loi rappelle trois objectifs généraux applicables à tous les systèmes éducatifs :

- transmettre des connaissances, des savoirs, une culture
- préparer à la vie professionnelle
- former à la vie en société et à la citoyenneté

Ces trois objectifs suggèrent un objectif d'équité qui n'est pas toujours respecté par l'ensemble des systèmes éducatifs dans la mesure où l'accès à certains établissements est assujéti au paiement de frais de scolarité discriminatoires. Ils laissent une marge de manœuvre considérable dans l'instauration d'indicateurs de performance au sein des établissements.

Des 1991, sous l'impulsion de Lionel Jospin, la Direction de la Programmation et du Développement du Ministère de l'Education nationale dirigée par Claude Thélot propose 30 indicateurs sur le système éducatif français⁹ qui permettent d'agréger des informations issues des systèmes d'information internes aux établissements scolaires et universitaires. Il est intéressant d'observer l'évolution de la structure des indicateurs de performance entre les publications de 1994 et 2000. Parmi ces 30 indicateurs, 7 concernaient les coûts (pour l'ensemble du système, le premier degré, le second degré, l'enseignement

⁸ L'évaluation du système éducatif Claude Thélot Nathan Université 1993

⁹ L'Etat de l'école , Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Tehnologie, direction de la programmation et du développement octobre 1994, octobre 1999, octobre 2000

supérieur et la formation continue) contre 5 en 2000. La description de l'activité est passée de 11 à 16 indicateurs sur la même période, les indicateurs de résultats suivant une évolution inverse (12 à 9 indicateurs). Cette évolution de la structure ne témoigne - t - elle du désir des autorités publiques de rassurer leur personnel sur leurs conditions de travail en les informant davantage sur le fonctionnement de leur activité (critères plus qualitatifs) plutôt que leur performance en termes de résultats et de coûts (critères davantage quantitatifs) dont l'expérience anglaise a démontré les limites¹⁰ ?

Si les analyses proposées sur l'évolution du niveau de formation en termes d'effectifs d'origine socio - professionnel d'élèves ou d'étudiants, de coûts, d'effectifs enseignants, de choix d'orientation par filières, l'insertion professionnelle des jeunes à la sortie du système éducatif, rassurent les décideurs de l'action publique sur l'efficacité du système et l'équité, elle n'offre que peu d'intérêt dans la mesure de la performance des enseignements au sein des établissements . D'où la mise en place de trois critères de performances pour les lycées¹¹.

Le taux de réussite au baccalauréat est complété par le taux d'accès au baccalauréat et la proportion de bacheliers parmi les sortants. Afin de mieux cerner l'impact du savoir-faire des personnels dans un lycée, il est apparu intéressant de calculer la valeur ajoutée par lycée obtenu par la différence entre le taux brut et le taux attendu (c'est à dire le taux de réussite qu'il sera probable d'obtenir statistiquement compte - tenu de l'âge et de la catégorie socio - professionnelle des élèves fréquentant le lycée évalué). Ainsi, la DPD (direction de la Programmation et du Développement) élimine statistiquement l'incidence des facteurs environnementaux introduisant des disparités entre performances des lycées ce qui permet de mieux appréhender l'efficacité des enseignements et de l'organisation du lycée.

¹⁰ En 1996, face au déclin de la qualité de l'enseignement public au Royaume - Uni, les membres du parti travailliste sont obligés de scolariser leurs enfants dans le secteur privé.

¹¹ Jean-Richard Cytermann , trois indicateurs de performance des lycées, ministère de l'Education Nationale avril 2001

Vers de nouvelles pratiques d'évaluation intégrant la complexité du système éducatif

Des travaux récents sur l'insertion professionnelle¹², la formation professionnelle¹³, la suréducation,¹⁴ la performance scolaire¹⁵ s'intéressent davantage à la réalité psychologique vécue par les parties prenantes notamment celle des enseignants, des élèves, des étudiants dans leur relations avec les organisations et les institutions.

Dans une comparaison internationale sur l'insertion des jeunes, les protocoles d'enquêtes vont être pris en compte afin d'éviter des conclusions trop hâtives sur la performance des systèmes éducatifs. Ainsi, le taux d'inactivité des jeunes n'est pas élevé en France par rapport à l'Angleterre car il y a autant de jeunes inactifs que de jeunes chômeurs en Angleterre alors qu'en France, la majorité des jeunes sans emploi sont inscrits à l'A.N.P.E.

La transformation de l'action publique en matière d'offre de formation pour les jeunes de 16 à 25 ans démontre deux conceptions très différentes : La décentralisation en France a confié aux conseils régionaux la responsabilité de coordonner la formation assurée par les différentes organisations alors que la réforme anglaise attribue le pouvoir de décision directement aux organisations, favorisant ainsi une régulation par les lois du marché.

L'étude du phénomène de la suréducation qui peut se définir comme la situation d'un diplômé occupant un emploi nécessitant un niveau inférieur de qualification ou pas de qualification¹⁶, atteste de la difficulté d'évaluer le niveau de qualification requis pour un emploi et surtout la représentation que les salariés ont du niveau de qualification requis pour l'emploi qu'ils occupent. Dans un contexte d'apprentissage permanent et d'actualisation des connaissances, la suréducation devrait constituer une garantie pour le salarié de s'adapter au changement. L'étude de la suréducation au Royaume - Uni traduit néanmoins un malaise de la population diplômée qui aspire à rémunération plus élevée et

¹² L'insertion professionnelle en France : les apports d'une comparaison internationale Paul Ryan Emploi - Formation jan/mars 2001

¹³ L'action publique en matière de formation professionnelle des jeunes Maïten Bel, Annie Boudier L'économie sociale, formes d'organisations et institutions L'Harmattan logiques économiques 1999

¹⁴ La suréducation : l'abus de bonnes choses Francis Green, Steven McIntosh et Anna Vignoles Formation - emploi n° 72 2000

¹⁵ La motivation : critère d'évaluation de la performance scolaire? Stéphanie Leloup Formation Emploi oct/dec 2000

¹⁶ Overeducation problem or not ? Dolton/Vignoles Changing relationships between higher education and the State 1999

donc à une meilleure reconnaissance sociale de leurs compétences. Au plan macro - économique, il peut s'appréhender comme un investissement en termes de dépenses publiques non rentabilisé.

L'étude de la performance scolaire sous l'angle de la motivation présente l'intérêt d'appréhender la psychologie des relations pédagogiques dans la réussite scolaire. Ce critère difficilement quantifiable peut être riche en enseignement pour les parties prenantes. La motivation résulte par définition de l'intégration de l'élève dans le système éducatif et remet en cause la pédagogie de l'enseignant, le comportement de l'élève et des familles.

Les enjeux des pratiques d'évaluation sur la représentation et la gouvernance du système éducatif

Les pratiques d'évaluation issues des réformes des années 80 et 90 dans la régulation du système éducatif ont transformé durablement les relations entre les parties prenantes, enseignants, élèves, entreprises, parents d'élève, les personnels administratifs mettant en application les réformes. Au Royaume - Uni où l'introduction des lois du marché a été prédominante dans le management du système éducatif, les enseignants chercheurs ont intégré les logiques d'optimisation des coûts et d'assurance qualité après avoir surmonté les conflits de valeur et d'intérêts qui résultaient de leur position de contribuable, de parent d'élève et d'enseignant. Ils alimentent à présent par leurs recherches les processus d'évaluation alors même que les chercheurs percevaient, avant les réformes, comme irréconciliables l'évaluation de la performance en matière de recherche et la qualité pédagogique de leur enseignement¹⁷.

Ainsi, la politique d'assurance qualité, synonyme de managérialisme et de consumérisme lors de son introduction a profondément modifié l'identité des milieux académiques. En effet, elle a favorisé la multiplication de processus autorégulateurs. Les politiques d'assurance qualité ont impulsé la nécessité de travailler de manière plus collective dans l'intérêt réconcilié des étudiants et de la recherche.

En France la culture d'évaluation s'est propagée dans le milieu universitaire par la contractualisation des relations Etat - Université, processus entièrement achevé au début de 1993.

Elle est devenue un enjeu majeur du pilotage du système éducatif¹⁸.

¹⁷ Quality assurance in Higher Education 1983-1997 : meso and micro - level Academic identities and policy change in Higher Education Mary Henkel 1999

¹⁸ Piloter les systèmes éducatifs en évolution CNDP 1998

L'encadrement administratif et pédagogique des personnels enseignants doit démontrer l'importance de la mise en place d'un système d'information permettant le suivi de l'efficacité et de l'efficience de l'enseignement. L'introduction d'une véritable gestion des ressources humaines a pour objectif de mieux appréhender les besoins en terme de compétences en définissant des profils de poste et de nouvelles procédures de travail. Est-il souhaitable que la gestion des ressources humaines instaure une évaluation systématique en termes d'objectifs et de résultats du personnel enseignant, à l'instar des salariés d'une entreprise ? Ce suivi effectif de la carrière des enseignants serait-il source de motivation et d'émulation pour les enseignants en difficulté ? La transparence de l'évaluation pourrait-elle constituer un levier de pression supplémentaire des parents d'élèves sur l'institution scolaire ?

Une gestion des ressources humaine efficace permettrait certainement de dynamiser la carrière des enseignants en permettant la mise place de critères de performance plus significatifs que le seul taux de réussite à l'examen des élèves, la notation annuelle administrative et la notation pédagogique incertaine. Des bilans de compétences annuels ainsi que la possibilité de travailler en alternance en entreprise ou bien en établissement scolaire favoriserait une mobilité professionnelle actuellement fortement réduite permettant de mieux cerner les intérêts davantage perçus comme convergents des enseignants, des élèves et des entreprises.

Le ministère de l'Education nationale, l'O.C.D.E. pour les comparaisons internationales, nous propose-t-il des indicateurs de performances permettant de caractériser l'évolution des systèmes éducatifs dans leur contribution à l'élévation du niveau général de formation, dans la lutte contre les inégalités sociales et de manière plus générale dans l'optimisation du rapport coût/ qualité du service. Si la trajectoire des systèmes éducatifs semble converger dans leur capacité à accroître le capital humain au plan macro-économique, les pratiques d'évaluation semblent très hétérogènes d'un pays à l'autre. Aux critères de performance macro-économiques indispensables à la maîtrise du contrôle des dépenses publiques et au suivi de la démocratisation de l'éducation, des indicateurs de performances méso et micro-économiques se multiplient prenant davantage en compte la réalité psychologique et organisationnelle des parties prenantes.

1

Références :

Professionnaliser la gestion des ressources humaines pour une plus grande efficacité du système éducatif Yann Albert dans *Piloter les systèmes éducatifs en évolution* CNDP 1998

L'action publique en matière de formation professionnelle des jeunes Maïten Bel, Annie Boudier L'économie sociale, formes d'organisations et institutions L'harmattan logiques économiques 1999

R.Ball,R.Wilkinson the use and abuse of performance indicators in U.K. higher education *Higher Education* n°27/417-427 1994

Définir la performance Dominique Bessire *Comptabilité, contrôle, Audit* septembre 1999

G. Capano Political science and the comparative study of policy change in higher education : theoretico-methodological notes from policy perspective *Higher Education* n°31/ P.263.282 1996

M. Coutty, S. Le bars, A. Reverchon Royaume-uni, Allemagne, Etats-Unis : trois visages de la sélection à l'université : la fin du malthusianisme universitaire, *le Monde de l'Education* janvier 1996

Trois indicateurs de performance des lycées avant - propos Jean-Richard Cytermann directeur de la programmation et du développement sinter internet 2001 Ministère de l'éducation nationale

Documentation française : le système éducatif *Cahiers français* n°249 jan/fev 1991

Cohérence Pertinence Evaluation *Ecosip economica* 1996

L'école en Europe Jacques Fialaire *La documentation française* 4^{ème} trimestre 1996

La suréducation : l'abus de bonnes choses Francis Green, Steven McIntosh et Anna Vignoles *Formation - emploi* n° 72 2000

Academic identities and policy change in Higher Education Mary Henkel 1999

Changing Relationship between Higher Education and the State Mary Henkel 1999

:La motivation : critère d'évaluation de la performance scolaire ? Stéphanie Leloup
Formation emploi oct/dec 2000

L'insertion professionnelle en France : les apports d'une comparaison internationale Paul
Ryan Emploi - Formation jan/mars 2001

L'évaluation du système éducatif Claude Thelot nathan Université 1993