

AVIS DU HAUT CONSEIL DE L'ÉVALUATION DE L'ÉCOLE

LES DISPOSITIFS D'INDICATEURS INTERNATIONAUX DE L'ÉDUCATION

Le Haut Conseil de l'évaluation de l'école a jugé nécessaire d'évaluer la façon dont le système éducatif français et, plus largement la société française, tirent parti des comparaisons internationales dans le domaine de l'éducation. C'est pourquoi après avoir envisagé dans son avis n°16¹ les enquêtes internationales qui évaluent les compétences acquises par les élèves, le Haut Conseil a examiné les dispositifs d'indicateurs internationaux de l'éducation qui visent à comparer les ressources humaines et matérielles, l'organisation et le fonctionnement des systèmes éducatifs. Comme il l'a fait pour les enquêtes comparatives des acquis des élèves, il s'est intéressé non seulement à la conception et à la signification de ces indicateurs, mais également à la participation de la France à leur élaboration et à son attitude à leur égard.

Pour étayer les discussions qui lui ont permis d'élaborer cet avis le Haut Conseil a demandé à Jean-Richard CYTERMANN, professeur associé à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales et à Marc DEMEUSE, professeur à l'Institut d'Administration Scolaire de la Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation de l'Université de Mons-Hainaut (Belgique) de lui présenter un rapport. Ce rapport – qui comme tous les rapports commandés par le Haut Conseil n'engage pas celui-ci, mais contient les analyses et les propositions des rapporteurs – est public et peut être consulté sur le site du Haut Conseil : <http://cisad.adc.education.fr/hcee> à la rubrique « publications ».

Les publications d'indicateurs internationaux sur l'éducation ont été considérablement développées par plusieurs instances internationales au cours des dernières décennies.

La question de la comparaison des caractéristiques des systèmes éducatifs et surtout de la mise en rapport de leurs résultats avec les facteurs susceptibles d'expliquer leurs performances n'est pas nouvelle et dès la fin des années cinquante, les chercheurs qui allaient créer l'IEA s'en préoccupaient, en lien avec leurs efforts pour organiser et développer les évaluations internationales des acquis des élèves².

Comme cela a été le cas pour ces évaluations, ces préoccupations avant tout scientifiques ont progressivement été relayées, au cours des années quatre-vingts, par des demandes des responsables politiques et administratifs des systèmes éducatifs, qui développaient dans leurs pays des dispositifs d'évaluation et souhaitaient disposer de points de comparaison.

Ces demandes ont conduit les institutions internationales – pour ce qui nous intéresse le plus ici, l'OCDE d'abord, l'Union européenne ensuite – à s'efforcer de définir des indicateurs de l'éducation comparables

1. Avis n°16 du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, *La France et les évaluations internationales des acquis des élèves*, mai 2005.

2. Voir avis n°16. L'IEA, *International association for the Evaluation of educational Achievement*, a été créée en 1961.

d'un pays à l'autre, à recueillir auprès des pays les données nécessaires à leur calcul, et à les publier. Ce dispositif est aujourd'hui tout à fait opérationnel et régulier, puisque chaque année, les pays comme le nôtre fournissent par le biais d'un questionnaire unique, les données nécessaires à la constitution des bases de données qui permettront à l'OCDE, à l'Union européenne et à l'UNESCO de produire leurs indicateurs de l'éducation ³.

Si tous les indicateurs produits par ces institutions ont d'abord eu et ont toujours pour vocation de constituer des bases de réflexion et d'action pour les responsables politiques et des données d'études pour les chercheurs, certains d'entre eux prennent, dans le contexte du processus de Lisbonne et de la méthode de collaboration ouverte arrêtée par le Conseil européen en mars 2000, un caractère plus engageant pour les pays de l'Union européenne, puisqu'ils doivent permettre d'asseoir des « *comparaisons significatives entre pays européens sur la base de critères de référence (benchmarks) en fonction des objectifs arrêtés en commun* ».

La France a très largement participé à la création de ces dispositifs d'indicateurs internationaux, mais leur utilisation reste modeste.

Dans son avis sur « *La France et les évaluations internationales des acquis des élèves* », le Haut Conseil a vivement regretté que notre pays ait trop peu participé au développement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves et n'ait pas suffisamment investi dans le domaine de l'édumétrie. Il n'en est pas de même ici, et la France – forte de très réelles compétences dans le domaine statistique et dotée d'un excellent système d'informations sur l'éducation – a pris et prend toujours une large place dans la conception et le développement des dispositifs d'indicateurs internationaux de l'éducation.

C'est la Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) qui l'a fait en même temps qu'elle créait et développait un dispositif national d'indicateurs sur le système éducatif qui donne lieu à la publication régulière de *l'état de l'École*, dont la première livraison, en 1991, a été contemporaine de celle du premier *Regards sur l'éducation* par l'OCDE.

L'état de l'École, qui est très largement diffusé et dont la pertinence et la qualité sont légitimement reconnues, donne une place importante aux comparaisons internationales en intégrant des indicateurs internationaux de l'OCDE et de l'Union européenne. Ceci peut expliquer que l'écho rencontré en France par les publications de ces institutions soit généralement moins grand que dans les pays qui ont pris le parti de publier une « lecture nationale » des indicateurs internationaux, en particulier de ceux de l'OCDE ⁴. Il est par ailleurs de fait que les médias ne

s'intéressent véritablement à ces indicateurs que lorsque ceux-ci leur apportent un *scoop*, ce qui, en matière d'éducation est peu fréquent.

Ceci dit, les indicateurs internationaux sont assez fréquemment invoqués par les responsables de la politique éducative, et certains d'entre eux ont pris une place importante dans les débats sur l'éducation, comme par exemple, la dépense moyenne consacrée en à un étudiant ou la proportion de jeunes quittant le système éducatif avec un diplôme d'enseignement supérieur. Cependant, c'est plus souvent pour justifier une décision ou une revendication que pour éclairer des orientations politiques par une mise en perspective internationale du système éducatif français que les indicateurs sont utilisés.

Cette distance à l'égard des indicateurs touche tout autant les indicateurs nationaux que ceux proposant des comparaisons internationales ; elle tient sans doute pour une part à la méfiance à l'égard des approches évaluatives de l'éducation que le Haut Conseil a déjà regrettée à diverses reprises, mais aussi à de réelles difficultés à utiliser et à interpréter certains d'entre eux.

Des questions techniques et de présentation qui peuvent poser des problèmes politiques.

Concevoir et présenter des indicateurs internationaux n'est pas une tâche facile : ils doivent non seulement avoir un sens en termes politiques, c'est-à-dire, rendre compte de facteurs pertinents pour la description et la gouvernance des systèmes éducatifs, mais aussi reposer sur des sources et des modes de calcul suffisamment homogènes d'un pays à l'autre pour que leur comparaison soit valide, et suffisamment stables pour que leur évolution puisse être appréciée valablement.

Si de réels progrès ont été réalisés suite aux efforts déployés par les pays et les institutions internationales, on est encore loin du compte et les questions objectives que posent toujours la confection d'indicateurs prennent une dimension plus aiguë sur le plan technique et peuvent avoir des enjeux politiques particulièrement élevés, lorsque l'on se situe dans un contexte de comparaisons internationales.

Il en est ainsi de problèmes déjà difficiles à traiter de façon claire et compréhensible par tous dans un cadre national, tels le partage entre dépenses d'enseignement et dépenses de recherche dans l'enseignement supérieur, l'appréciation objective du temps de travail total des enseignants, lorsque leurs obligations de service ne sont définies strictement qu'en ce qui concerne les heures d'enseignement

3. Ceux-ci sont publiés par l'OCDE dans *Regards sur l'éducation*, par l'Union européenne (Eurydice) dans les *Chiffres clés de l'éducation*, et par l'Institut de Statistiques de l'UNESCO dans *le Recueil des données mondiales sur l'éducation*.

4. C'est par exemple le cas en Belgique, aussi bien pour la Communauté française que pour la Communauté flamande.

devant les élèves ou, pour évoquer à nouveau ici une question sur laquelle le Haut Conseil a déjà attiré l'attention, la définition d'un jeune achevant sa formation initiale sans avoir acquis un niveau de qualification considéré comme suffisant.

- Les définitions et les sources sur lesquelles sont fondés les indicateurs internationaux ne sont pas toujours homogènes, restent souvent obscures et ne sont pas toujours affichées. Ainsi, la mise au point d'une nomenclature internationale des niveaux et filières d'enseignement⁵ a constitué un progrès, mais le classement des formations délivrées dans chaque pays dans ce cadre unique reste à la discrétion de chacun d'eux, ne fait pas l'objet d'un véritable débat international et n'est certainement pas homogène. Ajoutons que pour ce qui concerne la France, cette classification est peu utilisée pour présenter les indicateurs nationaux et que le classement des formations secondaires françaises dans la nomenclature internationale est contestable⁶ ;

- Selon les définitions et les conventions retenues, des indicateurs dont l'intitulé et la finalité politique sont proches présentent une valeur différente selon l'organisme qui le calcule : c'est le cas d'un indicateur essentiel, celui mesurant les sorties sans diplôme qui s'établit à 20 % des sortants du système éducatif ou à 16 % selon le dispositif d'indicateurs auquel on s'adresse. Ces différences peuvent être parfaitement légitimes, mais il faut alors les justifier et les expliciter aux plans politique et technique ;

- Le souci louable d'améliorer la qualité technique et la pertinence politique des indicateurs se traduit par des changements de définition et de présentation des indicateurs d'une année à l'autre, ce qui nuit à leur comparabilité dans le temps et à l'élaboration de séries temporelles ;

- Le sens politique de certains indicateurs, la signification de ce qu'ils mesurent peuvent faire l'objet d'interprétations erronées, lorsque des indicateurs qui apprécient en fait des phénomènes différents, sont présentés – ou compris – comme étant très proches les uns des autres : c'est le cas, par exemple, de la « taille des classes », d'un côté, du « nombre d'élèves par enseignant », d'un autre côté ;

- Des indicateurs ou le commentaire qui leur est associé, peuvent être tout à fait discutables : c'est le cas lorsqu'on laisse entendre qu'un indice significatif des dépenses en matière d'éducation serait le « traitement statutaire moyen par heure d'enseignement », calculé en rapportant des salaires théoriques en milieu de carrière (qui peuvent être très différents des salaires moyens que perçoivent les enseignants, compte tenu de leur âge et ancienneté effectives) au nombre moyen d'heures d'enseignement devant élèves (qui ne constituent qu'une partie – différente selon les pays – de leur charge de travail effective) ;

- Il en est de même lorsque les décomptes d'élèves ou d'étudiants arrivés en fin de cycle sont réalisés

dans certains pays en recensant les élèves ayant obtenu un diplôme de fin de cycle, et le sont, dans d'autres, en prenant en compte tous les élèves inscrits dans le cycle jusqu'à la fin de celui-ci.

La présentation des indicateurs constitue, par elle-même, un parti pris politique qui en oriente la lecture et l'interprétation : *Regards sur l'éducation* de l'OCDE présente chaque indicateur selon un ordre croissant ou décroissant de sa valeur dans les pays, ce qui incite, comme les commentaires qui leur sont associés, à une lecture comparative indicateur par indicateur, alors que les *Chiffres clés de l'éducation* de l'Union européenne présentent toujours les valeurs des indicateurs dans l'ordre alphabétique des pays et les assortissent de nombreux éléments de contexte, ce qui incite à une lecture qui prenne plus en compte les caractéristiques et l'environnement de chaque système éducatif lors de la comparaison.

Mieux articuler les différentes productions d'indicateurs, travailler plus leur interprétation et les faire « parler politique ».

Le Haut Conseil constate que des progrès importants sont engagés, aussi bien au plan national qu'international pour améliorer la qualité des indicateurs, en préciser les objectifs et les limites.

Cet effort doit, évidemment, être poursuivi et se concrétiser par la production et la diffusion de dossiers méthodologiques sur la conception et les sources de chaque indicateur. Les points évoqués ci-dessus doivent constituer autant de domaines à améliorer. Mais ces améliorations ne suffisent pas.

- Elles doivent être associées au souci d'articuler entre eux des dispositifs d'indicateurs qui se multiplient dans le domaine de l'éducation et dont les enjeux politiques sont de plus en plus importants, aussi bien au plan international, notamment dans le cadre de la méthode de collaboration ouverte de l'Union européenne, qu'au plan national, avec la mise en place des indicateurs des *projets annuels de performances* qui vont accompagner les programmes des Lois de finances. Il ne faut pas que des indicateurs qui laissent entendre qu'ils donnent la même information ne soient pas les mêmes dans les dispositifs proposés par des institutions différentes. La nécessaire pluralité des indicateurs ne doit pas se traduire pas une confusion ;

- Des pans entiers des systèmes éducatifs sont à l'heure actuelle extrêmement mal décrits par les indicateurs internationaux, comme la formation tout

5. Il s'agit de la CITE, la Classification Internationale Type de l'Éducation.
6. Les baccalauréats technologiques y sont classés, comme les baccalauréats généraux, parmi les formations conduisant à des formations supérieures longues et les baccalauréats professionnels y sont considérés comme une formation conduisant à des études supérieures courtes. Une application stricte de la vocation de nos baccalauréats dans la nomenclature CITE conduirait à faire apparaître une situation relativement moins favorable de la France quant aux possibilités de poursuite d'études à la fin de l'enseignement secondaire

au long de la vie. Des données essentielles – souvent évoquées de façon très idéologique dans les débats internationaux sur l'éducation – sont très mal appréciées et comparées, comme le degré de décentralisation et de déconcentration des systèmes éducatifs et les niveaux auxquels s'y prennent les décisions, ainsi que, dans le domaine des dépenses pour l'éducation, les dépenses des ménages et des entreprises et, plus généralement les dépenses autres que les dépenses publiques.

- Il faut viser plus loin que la seule amélioration de la qualité technique des indicateurs ; ceux-ci doivent être de plus en plus assortis de considérations qui éclairent les choix de politique éducative et faire l'objet de mises en perspective les uns par rapport aux autres. Un indicateur dont le sens d'évolution souhaitable n'apparaît pas immédiatement peut être dangereux et il est indispensable que les responsables et les acteurs de l'éducation aient les moyens d'apprécier correctement la portée de leurs évolutions ;

- Ceci suppose le développement d'études – aussi bien au Ministère de l'Éducation nationale, tout particulièrement à la DEP – que dans les milieux de la recherche en éducation – qui permettent de situer les indicateurs dans un cadre conceptuel qui ait un sens pour les décideurs. Il ne suffit pas, par exemple, d'apprécier les tailles de classe et les traitements des enseignants, il faut aussi pouvoir mettre en rapport, au regard des objectifs des systèmes éducatifs, les évolutions respectives des uns et des autres. Les études internationales à ces sujets doivent s'appuyer sur des travaux nationaux permettant de prendre en compte les contextes d'évolution des différents systèmes éducatifs ;

- La présentation et la diffusion des dispositifs d'indicateurs reste à améliorer, notamment en direction des enseignants, qui font parfois preuve à leur égard, comme à celui d'autres approches évaluatives, d'un refus de principe au motif que l'on ne saurait mesurer ni la qualité, ni les résultats de l'acte éducatif. Elle reste aussi à améliorer en direction des responsables qui, de leur côté, ne doivent pas céder à la tentation de n'utiliser les indicateurs que lorsqu'ils peuvent appuyer ou illustrer leurs décisions, mais doivent en faire des outils d'évaluation de leurs politiques.



On n'imagine pas aujourd'hui d'évaluer et gouverner les systèmes éducatifs sans mise en perspective internationale. Comme les enquêtes comparatives des acquis des élèves, les dispositifs d'indicateurs internationaux permettent de poser des questions, mais ne sauraient par eux-mêmes apporter de réponses aux problèmes que peuvent connaître les systèmes éducatifs. Il faut être conscient que le compromis entre la description homogène, donc simplificatrice, de systèmes éducatifs qui peuvent être très divers, et le souci de ne pas déformer l'appréciation de ces réalités diverses est difficile à trouver. D'où l'importance, pour éviter toute ambiguïté et pallier le risque d'interprétation erronée, de rendre parfaitement clairs les concepts politiques qui sous-tendent les indicateurs et les sources qui les alimentent et de développer les travaux qui permettent de les interpréter.

Avis du Haut Conseil de l'évaluation de l'école

Directeur de la publication : **Christian FORESTIER**

Secrétariat général : 61/65, rue Dutot 75015 – PARIS

Tel : 01 55 55 77 41

Mèl : hcee@education.gouv.fr

ISSN en cours

Conception et impression – DEP/Bureau de l'édition

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche